

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS E ENGENHARIA DO AMBIENTE

Avaliação da Qualidade de Processos e Ferramentas de Participação na Gestão da Água

Inês Ferreira de Oliveira

Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia do Ambiente, perfil Gestão e Sistemas Ambientais.

Orientador: Professor Doutor Nuno Videira

Lisboa

2010

AGRADECIMENTOS

Ao concluir o presente trabalho desejo prestar o meu sincero reconhecimento a todos os que contribuíram para a sua realização.

Ao Professor Doutor Nuno Videira, o meu especial agradecimento por toda a orientação, ajuda, críticas e optimizações sugeridas, ao longo de todo o trabalho, que constituíram um importante contributo para a sua concretização.

Aos meus amigos que me compararam ao longo de toda a caminhada, por todo o encorajamento e interesse revelado.

À minha família por toda a motivação, ao meu irmão pelas iniciativas de ânimo nas alturas mais difíceis e, claro, aos meus pais por todas as oportunidades que me concederam ao longo de todo o percurso académico e por todo o apoio que se mostrou imprescindível nas alturas mais críticas.

A todos o meu obrigado...

RESUMO

A água é um bem comum, indispensável à vida. A gestão das águas é uma questão central que pode ser definida como o conjunto de acções destinadas a regular o uso, o controlo e a protecção dos recursos hídricos tendo em consideração as necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades. Neste sentido a gestão da água deve ser descentralizada, integrada e com participação da sociedade civil. A participação pública surge como uma forma de incluir todos os interessados no desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. No entanto as questões que envolvem uma gestão sustentável dos recursos hídricos são muitas e variadas o que torna o envolvimento dos cidadãos um assunto complexo. Neste sentido, foram desenvolvidos vários métodos de envolvimento das partes interessadas ao longo das últimas décadas. Um dos motores deste desenvolvimento foi o cumprimento da legislação que tem surgido e que reconhece a participação pública como um conceito essencial ao desenvolvimento sustentável. A Directiva Quadro da Água é um exemplo com o artigo 14º que pretende a “participação activa de todas as partes interessadas ... na elaboração, revisão e actualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica”.

O objectivo da presente dissertação é desenvolver um modelo de avaliação da qualidade de processos de participação na gestão da água. O modelo desenvolvido investe na compreensão da relação causa-efeito nos processos participativos. Pretende assim avançar-se nos conhecimentos das opções mais adequadas ao envolvimento de todos os interessados na melhoria da qualidade dos recursos hídricos bem como na sua preservação. Seleccionaram-se casos de estudo diversificados quer no aspecto temporal, que remete para diferentes necessidades ambientais e legais, como no aspecto espacial uma vez existem dimensões distintas nestes processos em diferentes países. O modelo foi aplicado aos casos de estudo com dois objectivos, validar a aplicabilidade do modelo e analisar os processos de participação pública de cada caso de estudo.

Conclui-se que a aplicação do modelo aos casos seleccionados permitiu verificar a versatilidade do mesmo, bem como o auxílio na compreensão do desenvolvimento e resultados dos processos participativos. O modelo permite também uma avaliação por comparação uma vez que se baseia em critérios comuns à análise de diferentes processos. Apresenta-se ainda um conjunto de directrizes que orienta os promotores dos processos participativos na aplicação do modelo, permitindo assim analisar a evolução de um processo de PP.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Pública, Gestão de recursos hídricos, Directiva-Quadro da Água

ABSTRACT

Water is a common good, indispensable to life. Water management is a key issue that can be defined as a set of measures to regulate the use, control and protection of water resources taking into account present needs without compromising the ability of future generations to meet their own needs. In this sense water management should be decentralized, and integrated with the participation of civil society.

Public participation has emerged as a way to insert all stakeholders in the sustainable development of the aquatic environment. However the issues surrounding the sustainable management of water resources are many and varied which makes the involvement of citizens with a complex subject. This sense have been developed various methods of involvement of the public over the past decades. One thrust of this development was the implementation of legislation that has arisen that recognizes public participation as a key concept of sustainable development. The Water Framework Directive is one example with Article 14^o which seeks to “active participation of all stakeholders ... the preparation, revision and updating of the river basin management”.

The purpose of this dissertation is to develop a model for assessing the quality of participatory processes in water management. This model invests in understanding the cause-effect relationship in participatory processes. The aim is to advance the knowledge of the options best suited to involving everyone in improving the quality of water resources as well as its preservation.

Were selected cases studies varied both in time, which refers to different environmental and legal requirements, such as the spatial aspect because it has different dimensions and belong to different countries. The model was applied to case studies with two objectives, validate the performance of the model and analyze the processes of PP in each case study.

The application of the model to the case studies showed the same versatility and aid in understanding the development and results of participatory processes. The model also allows an assessment by comparison since it is based on criteria for the analysis of case studies. It also presents a methodology that guides the promoters of the participatory processes in the application of the model, allowing analyzing the progress of the public participation.

KEYWORDS: Public participation, Management of water resources, Water Framework Directive

SIMBOLOGIA E NOTAÇÕES

AEA	Agência Europeia do Ambiente
ARH's	Associações de Recursos Hídricos
CIMA	Centro de Investigación del Medio Ambiente
ICPDR	Comissão Internacional para a Protecção do Rio Danúbio
CIS	Common Implementation Strategy
DRPC	Convenção para a Protecção do Rio Danúbio
DQA	Directiva Quadro da Água
EDF	Electricité de France
GWP	Global Water Partnership
OPHIC	Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria
PP	Participação Pública
PAC	Plano Agrícola Comum
PGBR	Plano de Gestão da Bacia do Rio
PPR	Plano de Prevenção de Riscos
SDAGE	Plano Director de Desenvolvimento e Gestão da Água
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIG	Sistema de Informação Geográfica
EU	União Europeia
WRc	Water Research Centre
WWF	World Wildlife Fund

ÍNDICE DE MATÉRIAS

1	Introdução.....	1
1.1	Enquadramento	1
1.2	Objectivo e âmbito.....	2
1.3	Organização da Dissertação	2
2	Revisão de Literatura	5
2.1	Participação Pública	5
2.1.1	Origem da Participação Pública	5
2.1.2	Conceitos de Participação	6
2.1.3	Participação Pública e Aprendizagem social	13
2.1.4	Objectivos da Participação Pública	15
2.1.5	Avaliação de processos de participação pública.....	17
2.2	A evolução da participação pública na política de ambiente	20
2.2.1	Nível Internacional	20
2.2.2	Nível Europeu.....	23
2.2.3	Nível Nacional	27
2.3	Metodologias e ferramentas de participação.....	29
2.4	A participação pública na gestão de recursos hídricos	58
2.4.1	A nova abordagem da Directiva Quadro da Água e da Lei da Água.....	59
3	Metodologia.....	65
4	Proposta de modelo de avaliação da qualidade de processos e ferramentas de participação na gestão da água	71
4.1	Classificação dos casos de estudo.....	71
4.1.1	Apresentação dos temas e respectivos critérios de avaliação	72
4.2	Contextualização do processo de PP	84
4.2.1	Conhecimento dos factores que influenciam o processo de PP	85
4.3	Motivações à implementação de um processo de participação pública.....	87
4.3.1	Cumprimento/aplicação da Legislação	87
4.3.2	Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	89
4.4	Análise das partes envolvidas no processo.....	91
4.4.1	Características da sociedade	91
4.5	Objectivos a alcançar com o processo de participação	92
4.6	Nível de envolvimento no processo de participação	95
4.7	Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas	97

4.8	Resultados do processo de participação	98
4.8.1	Consequências do processo de participação na tomada de decisão	99
5	Descrição dos Casos de Estudo Sujeitos a Avaliação.....	101
5.1	Caso Piloto da Bacia do Rio Ribble	101
5.1.1	Contextualização	101
5.1.2	Importância do Caso de Estudo no Contexto da DQA.....	102
5.1.3	Evolução do Processo de Participação Pública.....	102
5.1.4	Resultados do Processo de PP	107
5.1.5	Aplicação do modelo ao caso apresentado.....	109
5.1.6	Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ribble	110
5.2	Bacia do Rio Dordogne	113
5.2.1	Contextualização	113
5.2.2	Importância do caso de estudo no contexto da DQA.....	114
5.2.3	Evolução do processo de participação pública.....	114
5.2.4	Resultados do Processo de PP	118
5.2.5	Aplicação do modelo ao caso apresentado.....	119
5.2.6	Avaliação do caso piloto da bacia do rio Dordogne	121
5.3	Projecto Rios.....	123
5.3.1	Contextualização do âmbito do Projecto Rios.....	123
5.3.2	Importância do Projecto Rios no âmbito da DQA	123
5.3.3	Fases de desenvolvimento do Projecto Rios	124
5.3.4	Desenvolvimento do processo de PP	125
5.3.5	Resultados do Processo de Participação Pública.....	128
5.3.6	Aplicação do modelo ao caso apresentado.....	128
5.3.7	Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ribble	130
5.4	Bacia Hidrográfica do Rio Ródano	132
5.4.1	Contextualização	132
5.4.2	Importância do caso de estudo no contexto da DQA.....	132
5.4.3	Evolução do Processo de PP	133
5.4.4	Desenvolvimento do processo de PP em estudo	135
5.4.5	Resultados do Processo de Participação Pública.....	137
5.4.6	Aplicação do modelo ao caso apresentado.....	137
5.4.7	Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ródano	139
5.5	Bacia Hidrográfica do Rio Danúbio	141
5.5.1	Contextualização	141

Avaliação da Qualidade de Processos e Ferramentas de Participação na Gestão da Água

5.5.2	Problema ambiental.....	141
5.5.3	Importância do caso de estudo no âmbito da DQA.....	142
5.5.4	Evolução do processo de PP.....	143
5.5.5	Resultados do processo participativo	147
5.5.6	Aplicação do modelo ao caso apresentado	147
5.5.7	Avaliação do caso piloto da bacia do rio Danúbio	149
5.6	Implementação da Directiva Quadro da Água à bacia do rio Danúbio.....	151
5.6.1	Desenvolvimento do processo de PP	151
5.6.2	Resultados do Processo de Participação Pública	155
5.6.3	Aplicação do modelo ao caso apresentado	156
5.6.4	Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ribble.....	158
5.7	Sub-bacia Hidrográfica Alta Valsugana	160
5.7.1	Contextualização	160
5.7.2	Problema ambiental.....	160
5.7.3	Importância do caso de estudo no âmbito da DQA.....	161
5.7.4	Evolução do processo de PP.....	161
5.7.5	Resultados do processo de PP	165
5.7.6	Aplicação do modelo ao caso apresentado	166
5.7.7	Avaliação do caso piloto da bacia Alta Valsugana	167
5.8	Bacia hidrográfica do rio Guadiana	170
5.8.1	Contextualização	170
5.8.2	Problema ambiental.....	171
5.8.3	Importância do caso de estudo no contexto da DQA	174
5.8.4	Evolução do processo de PP.....	174
5.8.5	Resultados do processo participativo	176
5.8.6	Aplicação do modelo ao caso apresentado	176
5.8.7	Avaliação do caso de estudo	178
6	Avaliação dos Casos de Estudo	181
6.1	Análise comparativa da aplicação do modelo aos casos de estudo	181
6.2	Avaliação comparativa por tema	184
6.2.1	Tema A	184
6.2.2	Tema B.....	185
6.2.3	Tema C.....	186
6.2.4	Tema D	187
6.2.5	Tema E.....	189

Avaliação da Qualidade de Processos e Ferramentas de Participação na Gestão da Água

6.2.6	Tema F	190
6.2.7	Tema G.....	191
6.3	Discussão dos resultados da Avaliação dos Casos de Estudo.....	195
7	Orientações para a aplicação do modelo conceptual de avaliação	199
7.1	Análise SWOT do modelo de avaliação desenvolvido	204
8	Conclusões.....	205
9	Referências	209
Anexo I:.....		217

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Lista de metodologias e ferramentas de participação apresentadas no presente subcapítulo.....	31
Figura 3.1. Metodologia geral da dissertação.....	65
Figura 5.1. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Ribble....	111
Figura 5.2. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Ribble. .	111
Figura 5.3. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Dordogne.	121
Figura 5.4. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Dordogne.	122
Figura 5.5. Representação das bacias onde se realizaram processos de PP anteriores, a bacia em estudo e a bacia posterior.....	126
Figura 5.6. Factores de influência no processo participativo desenvolvido para o Projecto Rios.	130
Figura 5.7. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido para o Projecto Rios.	131
Figura 5.8. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Ródano.	139
Figura 5.9. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Ródano.	139
Figura 5.10. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto da gestão de águas agrícolas.	149
Figura 5.11. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto da gestão de água agrícola.	150
Figura 5.12. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto de implementação da DQA.....	158
Figura 5.13. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto de implementação da DQA.....	158
Figura 5.14. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na sub-bacia Alta Valsugana.	168
Figura 5.15. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na sub-bacia Alta Valsugana.	169
Figura 5.16. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Guadiana em território português.	178
Figura 5.17. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do rio Guadiana em território português.....	179
Figura 6.1. Avaliações dos critérios relativos ao tema A para todos os casos em análise.....	184
Figura 6.2. Avaliações dos critérios relativos ao tema B para todos os casos em análise.....	185

Figura 6.3. Avaliações dos critérios relativos ao tema C para todos os casos em análise.	186
Figura 6.4. Avaliações dos critérios relativos ao tema D para todos os casos em análise.	187
Figura 6.5. Avaliações dos critérios relativos ao tema E para todos os casos em análise.	189
Figura 6.6. Avaliações dos critérios relativos ao tema F para todos os casos em análise.....	190
Figura 6.7. Avaliações dos critérios G1.1, G2.1, G2.2 e G2.3 relativos ao tema G para todos os casos em análise.....	191
Figura 6.8. Avaliações dos critérios G2.4, G2.5, G2.6 e G2.7 relativos ao tema G para todos os casos em análise.....	192
Figura 6.9. Avaliações dos critérios G2.8, G2.9, G2.10, G2.11 e G2.12 relativos ao tema G para todos os casos em análise.	193
Figura 7.1. Representação das etapas de aplicação do modelo de avaliação.	200

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 4.1. Opções de resposta para o critério A.1.....	73
Quadro 4.2. Opções de resposta para o critério A.2.....	73
Quadro 4.3. Opções de resposta para o critério A.3.....	74
Quadro 4.4. Opções de resposta para o critério A.4.....	74
Quadro 4.5. Opções de resposta para o critério B1.1.....	74
Quadro 4.6. Opções de resposta para o critério B1.2.....	75
Quadro 4.7. Opções de resposta para o critério B2.1.....	75
Quadro 4.8. Opções de resposta para o critério B2.2.....	75
Quadro 4.9. Opções de resposta para o critério C1.....	76
Quadro 4.10. Opções de resposta para o critério C2.....	76
Quadro 4.11. Opções de resposta para o critério D1	76
Quadro 4.12. Opções de resposta para o critério D2	77
Quadro 4.13. Opções de resposta para o critério D3	77
Quadro 4.14. Opções de resposta para o critério D4	77
Quadro 4.15. Opções de resposta para o critério D5	78
Quadro 4.16. Opções de resposta para o critério E1.....	78
Quadro 4.17. Opções de resposta para o critério E2.....	78
Quadro 4.18. Opções de resposta para o critério E3.....	79
Quadro 4.19. Opções de resposta para o critério F1.....	79
Quadro 4.20. Opções de resposta para o critério F2.....	79
Quadro 4.21. Opções de resposta para o critério F3.....	80
Quadro 4.22. Opções de resposta para o critério G1.1	80
Quadro 4.23. Opções de resposta para o critério G2.1	80
Quadro 4.24. Opções de resposta para o critério G2.2	81
Quadro 4.25. Opções de resposta para o critério G2.3	81
Quadro 4.26. Opções de resposta para o critério G2.4	81
Quadro 4.27. Opções de resposta para o critério G2.5	82
Quadro 4.28. Opções de resposta para o critério G2.6	82
Quadro 4.29. Opções de resposta para o critério G2.7	82
Quadro 4.30. Opções de resposta para o critério G2.8	82
Quadro 4.31. Opções de resposta para o critério G2.9	83
Quadro 4.32. Opções de resposta para o critério G2.10	83
Quadro 4.33. Opções de resposta para o critério G2.11	83
Quadro 4.34. Opções de resposta para o critério G2.12	84

Quadro 5.1. Síntese do Sucesso do processo de PP em relação aos objectivos	107
Quadro 5.2. Classificações obtidas em cada critério no caso Ribble.	109
Quadro 5.3. Classificações obtidas em cada critério no caso Dordogne.	120
Quadro 5.4. Classificações obtidas em cada critério no caso Projecto Rios.	128
Quadro 5.5. Classificações obtidas em cada critério no caso Ródano.	137
Quadro 5.6. Classificações obtidas em cada critério no caso Danúbio referente à gestão de recursos hídricos agrícolas.	147
Quadro 5.7. Classificações obtidas em cada critério no caso Danúbio referente à implementação da DQA.....	156
Quadro 5.8. Lista dos principais parâmetros e respectivas definições realizados pelos grupos de cada aplicação do modelo CATCH.	164
Quadro 5.9. Lista de medidas de gestão da água elaboradas pelos grupos de cada aplicação do modelo CATCH.....	165
Quadro 5.10. Classificações obtidas em cada critério no caso Valsugana.	166
Quadro 5.11. Cronograma de alguns acontecimentos relevantes no decorrer do projecto Alqueva.	173
Quadro 5.12. Classificações obtidas em cada critério no caso Alqueva.	176
Quadro 6.1. Avaliação quantitativa dos casos de estudo	182
Quadro 7.1. Análise SWOT ao modelo de avaliação de processos participativos.	204
Quadro I.1. Opções possíveis em cada passo necessário para aplicar o modelo.	217

1 INTRODUÇÃO

1.1 ENQUADRAMENTO

A água não é somente essencial para sustentar a vida, mas também para o suporte dos ecossistemas, desenvolvimento económico, bem-estar comunitário, e no contexto dos valores culturais. É, portanto, um bem único que não pode ser substituído nem reproduzido, pelo que deve ser valorizada e salvaguardada. A água é essencial a todos os aspectos da vida, um elemento de primeira necessidade para o homem, para os animais e para as plantas. Cada indivíduo é um consumidor e um utilizador da água, por isso, todos temos um papel crucial na preservação deste bem. Neste sentido torna-se relevante considerar a gestão dos recursos hídricos de forma conjunta, isto é criando uma compreensão e interacção de esforços pelas diferentes partes interessadas.

Presentemente, e de forma generalizada, tem-se observado uma degradação dos recursos hídricos provocada por acções humanas. Este facto veio levantar a preocupação em restaurar e preservar a qualidade do meio aquático. No entanto devido à complexidade das origens dos problemas hídricos surge a necessidade de conjugar diferentes perspectivas de forma a reverter a situação actual. Outro aspecto que promove a necessidade de uma colaboração corresponde às massas de água partilhadas. Estima-se que 45% da superfície terrestre é coberta por bacias partilhadas, o que corresponde a cerca de 263 bacias hidrográficas transfronteiriças, distribuídas por 145 países .

A participação do público na gestão da água apresenta-se como uma abordagem com potencial para juntar esforços tanto no sentido de uma melhor compreensão dos problemas relacionados com os recursos hídricos como no alcance e concretização de soluções. Outra vantagem é a possibilidade de desenvolver uma gestão sustentável das massas de água a longo prazo, o que possibilita a disponibilidade do recurso para as gerações futuras. Neste sentido constam da Directiva Quadro da Água motivações e obrigações à inclusão das partes interessadas nos processos de tomada de decisão na gestão das massas água, o que consiste numa motivação à realização do presente trabalho.

A implementação e desenvolvimento de um processo de participação pública pode concretizar-se de várias formas, isto é, recorrendo a diferentes plataformas. A escolha da plataforma (métodos e ferramentas) deve considerar as características do assunto a tratar, bem como a sua dimensão, e o nível e fase em que se pretende inserir as pessoas no processo de tomada de decisão.

Subentende-se assim que a escolha da plataforma a utilizar não é um processo simples. Este facto encontra-se na base do desenvolvimento do presente trabalho, uma vez que se entende de especial interesse alargar a compreensão no que respeita às melhores opções a tomar em cada situação, isto é conciliar de forma adequada a escolha da plataforma e o modo de aplicação da mesma relativamente às características do problema.

O tema relativo à avaliação de processos participativos ainda se encontra relativamente pouco desenvolvido, tornando-se relevante desenvolver instrumentos para medir diferentes parâmetros e identificar tanto os factores contextuais como os factores ambientais que intervêm na eficácia dos diferentes métodos de participação (Rowe e Frewer, 2000). É neste sentido que o presente trabalho se mostra relevante uma vez que pretende ajudar no desenvolvimento de uma ferramenta de avaliação de processos de participação pública.

1.2 OBJECTIVO E ÂMBITO

O presente trabalho tem como objectivo o desenvolvimento, e aplicação a casos de estudo, de um modelo de avaliação da participação de diferentes actores sociais em processos de planeamento e gestão da água. O modelo a desenvolver, poderá revestir-se de especial interesse no âmbito da concretização dos objectivos da Directiva Quadro da Água (DQA), uma vez que se pretende avaliar a forma como foram desenvolvidos os processos de participação nos casos de estudo em análise. Será ainda objecto de estudo o desempenho e eficácia das diferentes plataformas de participação que têm vindo a ser aplicadas num contexto nacional e europeu.

Com base na comparação dos processos de participação pretende elaborar-se um modelo que permita avaliar as opções tomadas na implementação e desenvolvimento de um processo participativo. Desta forma, pretende avançar-se os conhecimentos relativos ao desenvolvimento mais eficaz de um processo participativo na gestão da água. Assim, espera-se que a presente dissertação se torne num instrumento de auxílio na análise das alternativas propostas no decorrer de um processo de participação pública.

1.3 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação encontra-se estruturada em nove capítulos principais. Os capítulos representam o corpo da investigação, apresentando a seguinte sequência:

Capítulo 1 - o primeiro capítulo introduz o trabalho, efectuando um enquadramento e a justificação da importância do tema, bem como a apresentação dos objectivos e a organização do trabalho;

Capítulo 2 - é exposto o estado da arte no que se refere à evolução dos conceitos centrais, bem como o progresso da legislação nacional e internacional no sentido de considerar a opinião e possibilitar o envolvimento dos actores sociais na gestão do ambiente, em particular na gestão da água. São ainda apresentadas algumas plataformas, consideradas de maior interesse para o desenvolvimento do presente trabalho, no sentido de mostrar as características funcionais de cada uma;

Capítulo 3 - este capítulo é dedicado à descrição da metodologia com a qual se desenvolveu o trabalho;

Capítulos 4 – o modelo de avaliação é apresentado no quarto capítulo. Na sequência do desenvolvimento do modelo são ainda apresentados os temas e respectivos critérios que permitem avaliar os processos participativos em estudo. A cada critério correspondem diferentes níveis de avaliação que permitem classificar o processo;

Capítulo 5 - os casos de estudo escolhidos são descritos de forma a contextualizar os temas tratados, compreender a necessidade de desenvolver um processo participativo, bem como a relação com a DQA. Será ainda evidenciada a evolução do processo de PP e os resultados alcançados com o mesmo. No seguimento da descrição de cada caso será aplicado o modelo de avaliação e realizada a respectiva avaliação do caso de estudo;

Capítulo 6 - no sexto capítulo pretende avaliar-se os casos de estudo de forma comparativa. Realiza-se a discussão dos resultados obtidos de forma a compreender os aspectos positivos e negativos e assim tirar lições no que respeita às decisões mais acertadas nas diferentes situações

Capítulo 7 - o capítulo sete apresenta orientações para a aplicação no modelo conceptual de avaliação desenvolvido;

Capítulos 9 - serão apresentadas as conclusões do presente trabalho e possibilidade de desenvolvimentos futuros.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O presente capítulo pretende apresentar o estado da arte de modo a contextualizar os conceitos fundamentais no âmbito da presente dissertação. Pretende explicitar-se a necessidade que esteve na origem do conceito fulcral, a participação pública na tomada de decisão, o conceito sob o ponto de vista de diferentes autores ao longo dos últimos anos e os objectivos que levam a concretização de um processo participativo. Devido à sua importância na concretização da integração das partes interessadas na tomada de decisão é ainda explorado o conceito de aprendizagem social, de modo a compreender as mais-valias que traz a um processo participativo.

Devido à complexidade dos problemas que se pretendem resolver com o processo de participação pública e os diferentes actores a envolver tornou-se relevante compreender algumas ferramentas de participação de forma a ter a percepção das formas de envolver o público na tomada de decisão.

As preocupações ambientais em conjunto com a percepção da importância do envolvimento das partes interessadas para melhoria do estado do ambiente suscitaram ao longo dos anos interesse político que se traduziu em legislação. Assim explora-se ainda a evolução das políticas de ambiente no sentido de compreender o caminho percorrido, indo de encontro à legislação que insere a participação pública como ferramenta de colaboração na protecção dos recursos hídricos.

2.1 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

2.1.1 Origem da Participação Pública

É difícil identificar concretamente onde, quando e como surgiu o conceito de Participação Pública (PP), mas pode argumentar-se que, em termos de pensamento e prática sobre o desenvolvimento, estamos na “era da participação” (Oakley, 1991). No entanto o seu aparecimento enquanto grande tema de estudo surgiu na década de 70.

Vários estudos consideram a participação como um dos aspectos na avaliação da ciência para a sustentabilidade (Blackstock *et al.*, 2007). A evolução do estado do ambiente necessita da compreensão e colaboração de todos os sectores da sociedade. É neste sentido que se exploram as potencialidades de um processo participativo como meio de juntar esforços para uma cooperação conjunta em prol de um mesmo objectivo – a protecção ambiental.

A maior parte das pessoas não contesta que, numa democracia, os cidadãos têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito (Beierle, 1998). Já consagrada na Convenção de Aarhus, apresentada no capítulo 2.4, a participação do público na tomada de decisões é cada vez mais considerada como um direito democrático.

A participação designada como Normativa centra-se no processo, sugerindo que as pessoas têm um direito democrático de participar na tomada de decisões (Reed, 2008). A participação do público reforça a democracia, mostrando que as partes interessadas têm uma influência sobre as decisões que são tomadas (Harrison *et al.*, 2001). Todas as decisões em democracia implicam, de alguma forma, a participação do público (Dietz e Stern, 2008). Assim tem surgido novos domínios e novos actores no sentido de descentralização do poder.

A natureza complexa e dinâmica dos problemas ambientais exige tomadas de decisão flexíveis e transparentes de forma a acolher uma diversidade de saberes e valores. Os problemas ambientais são tipicamente complexos, com elevado grau de incerteza, desenvolvendo-se em multi-escala e afectando diversos actores e agências. Isto exige que a tomada de decisão seja clara, maleável à evolução das circunstâncias, e capaz de abranger uma diversidade de conhecimentos e valores (Reed, 2008).

Segundo a *World Wildlife Fund* (WWF) (2004), uma organização com uma longa tradição na aplicação de processos participativos de gestão ambiental, a PP é fundamental para assegurar uma definição credível e uma implementação eficiente de qualquer política ambiental.

A PP é um dos factores essenciais para a utilização sustentável da água. É pouco provável que a implementação de qualquer plano de gestão de bacias hidrográficas seja bem sucedida sem a aceitação pública e sem obter o apoio dos principais grupos de interessados, tais como os residentes locais e os usuários da água (Mouratiadou e Moran, 2007). Esta questão apresenta uma relevância especial no contexto do rápido aumento da população e do crescimento económico contínuo, uma vez que estes factores têm causado uma crescente procura da água, exercendo assim uma pressão com consequências na degradação da qualidade deste precioso recurso natural (Hassan e Garg, 2007).

2.1.2 Conceitos de Participação

A necessária interligação entre a compreensão da dinâmica dos sistemas humanos e naturais é um factor de especial interesse para as decisões no âmbito do ambiente (Dietz e Stern, 2008). Estas mesmas decisões apresentam efeitos diversos e incertos no que respeita aos valores e interesses das pessoas em diferentes sociedades. O incremento do conhecimento relativo aos

problemas ambientais muitas vezes exige mudanças no comportamento de diferentes grupos de actores, não apenas empresas e governos. Assim, torna-se importante considerar os cidadãos no estabelecimento de metas políticas.

Uma das consequências das decisões a nível ambiental é o facto de afectarem muitas pessoas, o que pode levar a situações de controvérsia. Para se alcançar um acordo é necessário criar mecanismos que eliminem ou, pelo menos, diminuam os conflitos. Neste contexto, compreende-se que para além das questões delicadas referentes ao ambiente deve considerar-se a complexidade da sua resolução, bem como a difícil cooperação entre os vários sectores.

A evolução do conceito segundo a visão de vários autores

A palavra “Participação” tem muitos significados diferentes. Tem sido usada como sinónimo de programas de informação pública, utilizada para descrever as audiências públicas em que são apresentados os comentários do público sobre o que uma agência se propõe a fazer. No entanto, também pode implicar que seja alcançado um acordo com o público que será afectado pela decisão (Creighton, 2005).

Presentemente o termo “participação” é utilizado por diversos autores, os quais lhe atribuem diferentes significados, o que criou vários paradoxos. O termo tem sido utilizado, por um lado, para justificar a extensão do controlo do Estado e, por outro lado, para construir a capacidade local e a auto-suficiência. Desta forma, a “participação” torna-se para alguns, uma meta ou aspiração, para outros uma procura, e para os outros uma descrição da forma como os processos se desenvolvem. Logo, todos concordam que a participação não só é um direito mas também uma necessidade prática (James e Macqueen, 2002).

Também o conceito de “Participação Pública”, dada a subjectividade, não se apresenta com um único significado globalmente aceite. No entanto podem ser encontradas na literatura diferentes teorias defendidas por vários autores. Consequentemente, é necessário referir no início de cada processo a definição que se vai considerar para o desenvolvimento do mesmo.

Existem muitas interpretações do que é a PP, sendo que muitos analistas e profissionais distinguem entre a “participação do público” e o “envolvimento das partes interessadas”. Numa hipótese mais ampla, a participação do público engloba diversas definições com respeito aos actores sociais a serem envolvidos. Assim, pode ser encarado com um termo geral que define vários mecanismos intencionalmente criados tanto para leigos como para grupos de interesse com vista ao seu envolvimento na tomada de decisões (Videira *et al*, 2003).

Considerando Creighton (2005), citado por Dietz e Stern (2008), a PP é o processo através do qual a opinião pública, as suas necessidades e os seus valores são incorporados nas tomadas de decisão governamentais e empresariais. Considerando esta definição, e tendo por base Harrison *et al.* (2001), é garantido às pessoas interessadas numa decisão o seu envolvimento no processo. Assim, torna-se possível que os indivíduos influenciem o resultado dos planos e/ou os processos de trabalho.

De uma forma mais geral, a PP pode designar a forma de inserir os cidadãos e as restantes partes interessadas nas questões de interesse público. Esta inclusão será realizada directamente e em formas, totais ou parciais, independentes do governo (ComEC, 2002).

Dietz e Stern concordam com as definições apresentadas por alguns autores, nomeadamente Creighton (2005). No entanto, defendem que o termo "Participação Pública" inclui a adopção de processos organizados pelos funcionários eleitos, agências governamentais ou outras organizações do sector público ou privado, tendo em conta o envolvimento na avaliação ambiental, planeamento, tomada de decisão, gestão, acompanhamento e avaliação. Estes processos complementam as formas tradicionais uma vez que abrangem o público directamente em funções executivas.

O conceito abrange uma variedade de mecanismos e processos utilizados para chamar e incluir os membros do público ou dos seus representantes, nas actividades do sector público e privado, ou organizações que estão implicadas em informar ou fazer avaliações ambientais ou decisões.

A PP permite criar uma compreensão entre os aspectos sociais e a estrutura dos recursos naturais de forma continuada, assegurando uma capacidade adequada para resolver ou mitigar problemas e impactos indesejáveis de projectos públicos (Creighton, 2005).

Os conflitos que surgem na política ambiental não resultam apenas de diferenças de valores e interesses. As partes envolvidas têm diferentes objectivos e preocupações, que necessitam de informações diferentes das apresentadas pela ciência, a fim de se considerarem devidamente informadas. Quando se conhecem as experiências de diferentes partes de um sistema ambiental, todos ganham diferentes tipos de conhecimento (Dietz e Stern, 2008). Este leque de conhecimentos promove a compreensão de diferentes pontos de vista o que facilita a resolução de conflitos. Os conflitos encontram num processo participativo uma forma de resolução. Promovendo a interacção entre vários pontos de vista é possível compreender esses conflitos e resolvê-los (Kessler, 2004). No entanto, pelas características de um processo participativo, isto é, por juntar opiniões e perspectivas distintas, também é possível que surjam novos conflitos no

decorrer do próprio processo. Contudo pelas interacções possíveis num processo participativo também há a oportunidade de os resolver.

Segundo Comissão das Comunidade Europeias (2002) a espinha dorsal da participação do público é a comunicação bidireccional entre as autoridades competentes, os participantes e todas as outras partes interessadas.

A PP pode ser geralmente definida como uma “permissão” que permita às pessoas influenciarem o resultado dos planos e processos de trabalho. Mas ao mesmo tempo, é muito difícil encontrar um acordo sobre o significado prático da PP e a forma de implementá-la (Maurel, 2003).

No contexto do presente trabalho aceita-se descrever a “participação pública” como o meio de alcançar uma decisão através do envolvimento das partes interessadas, recorrendo a diversas ferramentas e processos de colaboração activa.

Quem deve ser chamado a participar?

Ao longo dos anos tem vindo a discutir-se quem deve estar presente nas tomadas de decisão em matéria de ambiente. Segundo Dietz e Stern (2008), o número de participantes pode alcançar a escala dos milhares num único processo dada a variedades de tipos de participantes.

A questão de quem deve participar no processo é crucial para a concepção e depende do contexto e objectivos do exercício participativo. Torna-se assim importante a análise dos “actores sociais” para conhecer as pessoas, grupos ou organizações capazes de contribuir para a tomada de decisão. A referida análise permite ainda compreender quais os participantes necessários ou afectados, directa ou indirectamente pela decisão e que devem ser considerados no desenvolvimento da mesma. Deve também considerar-se a representatividade dos participantes, de modo a estar representado um leque abrangente de diferentes perspectivas. Assim surgem vários termos de modo a distinguir entre as várias classes de participantes (Videira *et al.*, 2006).

Definem-se os agentes a envolver pela contribuição que podem dar ao processo ou pelo seu interesse nele. Os diferentes interesses que cada agente tem no processo também condicionam a forma como estes participam ou podem influenciar a tomada de decisão.

Pode então distinguir-se entre os conceitos de “Público”, “Participantes” e “Partes Interessadas”, apesar de nem sempre ser fácil estabelecer as fronteiras entre eles.

- **Público:** Dewey (1923), citado por Dietz e Stern (2008), definiu o “Público” como todos aqueles que estejam interessados numa decisão ou sejam afectadas pela mesma (Dietz e Stern, 2008).
- **Participantes:** Entende-se por participantes todos os indivíduos que efectivamente participaram no processo de participação pública, de uma forma mais ou menos activa, podendo ou não participar no processo de tomada de decisão.
- **Partes interessadas:** Por “Partes Interessadas” entende-se qualquer pessoa, grupo ou organização com interesse num problema. Este interesse pode resultar do facto de virem a ser directamente afectados ou porque podem ter alguma influência sobre os seus resultados, podendo assim afectar a decisão. As "Partes interessadas" também incluem membros do público que podem ainda não estar conscientes de que vão ser afectados (na prática a maioria dos cidadãos e muitas pequenas empresas e ONGs) (ComEC, 2002).

Como partes interessadas podem constar:

- Comunidades que vivem e/ou obtêm subsistência da área em questão;
- Indivíduos que têm conhecimento, experiência e aspirações sobre os sistemas em análise;
- Agências governamentais e não-governamentais e instituições locais, autoridades, empresas, organizações políticas e instituições de investigação.

Para o desenvolvimento do presente trabalho serão consideradas “partes interessadas” todos os indivíduos que tem interesse, espontâneo ou estimulado, em participar num processo participativo. Neste sentido pode tratar-se de indivíduos capazes de influenciar a decisão ou que são afectados pela mesma, quer de forma directa quer de forma indirecta.

Como participar?

Os processos de PP variam consoante os objectivos pretendidos, podendo ser desenvolvidos como forma de educar e capacitar o público, ou apenas para obter informações e recolha das suas preocupações (Dietz e Stern, 2008).

Um tipo de participação não pode, por si só, dizer-se “melhor” do que outro. Diferentes tipos de participação do público são adequados em situações diferentes, com objectivos distintos e com diversas partes interessadas (Harrison *et al.*, 2001). Os vários níveis de envolvimento são susceptíveis de ser adequados em contextos diferentes, dependendo dos objectivos do trabalho e da capacidade de influenciar os resultados por parte dos interessados (Reed, 2008).

As actividades de participação do público podem variar muito em relação aos níveis de participação. Elas podem variar entre níveis mínimos, isto é, a oportunidade para expressar uma opinião verbalmente ou por escrito. Por outro lado podem consistir em estudos que sirvam como contribuições a um processo onde falta envolvimento público, para a interacção intensa, o diálogo, a contribuição da informação e participação em análises partilhadas (Dietz e Stern, 2008).

Existem várias formas de envolver as pessoas num processo de PP, podendo estas serem consideradas passivas ou activas. Por participação passiva entende-se aquela onde não há interacção, podendo no entanto ser tida em conta a sua opinião. Na participação activa o papel a desempenhar pelas partes interessadas tem maior relevância para o desenvolvimento do processo, uma vez que participam activamente no processo de planeamento, discutindo problemas e contribuindo para a solução (Mouratiadou e Moran, 2007). A participação activa implica que os interessados sejam convidados a contribuir activamente no processo de planeamento através da discussão de questões e contribuir para a sua solução (Carter e Howe, 2005). Na participação activa, há intercâmbio de informações entre as partes interessadas e os analistas como parceiros, num processo que se destina a permitir que as partes interessadas influenciem o que está em análise (Reed, 2008).

Blackstock et al. (2007) apresentam três razões para a participação activa das partes interessadas e do público nos processos de tomada de decisão. A primeira razão é o facto de incentivar a aprendizagem individual e social o que tanto enriquece a sociedade como os cidadãos individuais. A segunda prende-se com o facto de o incentivo a múltiplas perspectivas melhorar a compreensão das questões e, por conseguinte, possibilitar a selecção das soluções adequadas. Por último, o terceiro motivo é permitir incentivar as relações de colaboração, o que auxilia a implementação e ajuda a diminuir os possíveis conflitos.

De forma a determinar os diferentes níveis de PP a serem considerados em cada processo muitos autores baseiam-se na “Escada de Participação” desenvolvida por Arnstein em 1969. Segundo Arnstein (1969), citado por Reed (2008), a “Escada de Participação” é descrita como um aumento contínuo de envolvimento das partes interessadas, que se apresenta desde a difusão passiva de informação até ao activo compromisso.

Na “Escada de Participação” cada degrau de impacto de participação corresponde à extensão da influência do público e dos interessados na determinação do produto final do processo. Para Arnstein nos níveis mais baixos há a promessa por parte dos decisores de informar e consultar as partes interessadas sobre propostas definidas anteriormente. No maior nível de impacto

participativo há a promessa dos decisores de colaboração activa com os actores envolvidos na formulação e implementação de opções políticas (Videira *et al*, 2006).

Maurel (2003), no âmbito do projecto HarmoniCOP¹ considerou seis níveis de PP:

- **Informação:** A este nível o público adquire / tem acesso à informação. Sendo a informação considerada uma condição básica para todos os níveis de PP.
- **Consulta:** Ao nível da consulta procura-se a opinião do público.
- **Discussão:** Neste nível existe uma interacção real entre o público e o governo.
- **Co-concepção:** O público tem uma participação activa no desenvolvimento da política ou de elaboração de projectos.
- **A co-decisão:** O público divide as responsabilidades da tomada de decisão com o governo.
- **A tomada de decisão:** O público decide de forma independente.

Estes diferentes níveis de PP não são mutuamente exclusivos e podem ser combinados de acordo com os objectivos e os benefícios esperados, as etapas do processo, os recursos disponíveis e as partes interessadas a ser envolvidas (Maurel, 2003).

Também para van Ast e Boot (2003) é possível apresentar seis níveis possíveis de envolver as pessoas nos processos de PP. No entanto, definem ainda um nível zero onde não existe participação e onde os actores sociais não interagem com os gestores da água no processo de tomada de decisão. Contudo referem o grau de interacção que pode existir entre os agentes governamentais e os actores sociais.

Para Videira *et al*. (2006) os níveis do impacto da participação estão associados com as direcções dos fluxos de informação entre o público, as partes interessadas e os decisores. Assim existem situações que apresentam uma única direcção da informação e outra onde a informação circula nos dois sentidos, quer por parte do público ou das partes interessadas para os decisores, quer por parte dos decisores para o público ou para as partes interessadas.

À medida que se aumenta o nível de participação, desde o primeiro nível até ao sexto nível, a interacção tornar-se mais intensa. Deste modo o menor grau de participação, observado no primeiro nível da escada, na qual a posição do governo pode ser caracterizada como governação autoritária, os actores sociais é apenas um grupo alvo de investigação ou de informação. No

¹ O projecto HarmoniCOP, desenvolvido entre 2002 e 2005, teve como objectivo aumentar a compreensão do planeamento participativo das bacias hidrográficas (RBMP) na Europa. Assim pretendeu-se gerar informações práticas sobre a participação nos processos de bacias hidrográficas e apoiar a implementação da participação do público disposições da Directiva Quadro da Água.

segundo nível o papel da participação é consultivo, e a sociedade é principalmente questionada sobre possíveis acções a serem tomadas pelo governo. Tanto no primeiro nível como no segundo não é possível falar de um processo verdadeiramente interactivo. A terceira etapa da escada pode ser chamada de governação participativa. A este nível, a sociedade assume um papel de orientador. No quarto nível, o governo delega tarefas, e os actores tornam-se co-decisores. No quinto nível existe cooperação com o governo. Os agentes da sociedade são parceiros na elaboração de políticas. Ao mais alto, sexto grau de interacção, o governo desempenha um papel facilitador. Nesta situação, os agentes da sociedade tomam a iniciativa (Maurel, 2003).

A fase em que se envolve o público ou as partes interessadas no processo de tomada de decisão depende dos objectivos pretendidos com o seu envolvimento. Podem ser incluídos numa etapa pontual do processo ou de forma continuada. A duração da sua participação vai depender do que se pretende alcançar bem como da forma como se pretendem envolver. Assim, pode ser um processo onde se pretende apenas recolher a opinião das pessoas no que respeita a um determinado assunto ou acontecimento ou pretender-se que as mesmas se envolvam na busca de soluções para um determinado problema. A valorização dada ao processo de participação assim como a complexidade do assunto em questão são determinantes para a forma e a duração do envolvimento das partes interessadas no processo participativo. Também é necessário ter em conta a fase em que o projecto se encontra, pois o público pode ser chamado de alguma forma ao processo numa fase de elaboração do mesmo ou na sua implementação.

Outro aspecto importante é compreender a fase em que foram inseridas as partes em relação à tomada de decisão. Assim pretende-se saber se as pessoas foram inseridas em tempo útil para a deliberação ou se já haviam sido tomadas as decisões de modo que a participação não está relacionada com a tomada de decisão.

2.1.3 Participação Pública e Aprendizagem social

A educação desempenha um papel cada vez mais importante como prioridade ambiental pois vem focar em assuntos nos quais os processos colectivos de decisões individuais são cruciais. A educação assegura que a complexidade das questões técnicas não impeça a possibilidade da participação das partes interessadas na tomada de decisão (Beierle, 1998). Assim, importa considerar o conceito de “aprendizagem social” no sentido de construção de conhecimento para alcançar o sucesso de um processo de PP na tomada de decisão em questões relativas à gestão ambiental. Contudo o conceito não é recente, uma vez que, ainda que de forma modesta, sucede sempre que pessoas com objectivos e recursos diferentes conseguem administrar um problema de forma satisfatória para todos.

Ao longo dos anos a aprendizagem social tem sido bastante utilizada em diferentes contextos. Pahl-Wostl et al. (2008) defendem a aprendizagem social como a aprendizagem individual baseada na observação dos outros e nas suas interações sociais dentro de um grupo. Neste sentido, assume-se um retorno iterativo entre os “alunos” e seu ambiente, onde “o aluno” pode mudar o ambiente e as alterações efectuadas no ambiente podem afectar “o aluno”.

Pode então dizer-se que o conceito de aprendizagem social significa a aquisição de conhecimentos, relativos a aspectos ambientais, por parte de todos os actores sociais para gerir os assuntos nos quais tem interesse ou que de alguma forma os afecta (Ridder et al., 2005). A aprendizagem social é um processo contínuo e iterativo que compreende várias linhas e aumenta a flexibilidade do sistema sócio-ecológicos para responder às mudanças (Tippett et al., 2005).

Num contexto particular da gestão dos recursos hídricos a aprendizagem social confere a capacidade crescente das entidades sociais para realizar tarefas comuns relacionadas com uma bacia hidrográfica.

A aprendizagem social implica que as diferentes partes interessadas aprendam a resolver os problemas, devendo, para tal cooperar entre si. Existem diferentes estímulos à aprendizagem social, dos quais se pode destacar a integração de diferentes partes interessadas, a fim de desenvolver soluções com relação ao problema em deliberação. Também o fluxo de informação e o intercâmbio social são essenciais para a aprendizagem. A tentativa de fomentar a aprendizagem social implica a necessidade de fornecer informações sobre percepções e opiniões, bem como informação factual sobre os aspectos técnicos do sistema a ser gerido (Tippett et al, 2005).

A participação efectiva apenas se pode realizar num ambiente de confiança, transparência e respeito. No entanto estes factores requerem tempo para se desenvolverem. Logo, o factor tempo, e o envolvimento precoce, é uma chave para concretizar a aprendizagem social. No entanto o tempo também pode ser visto como uma barreira, assim como os recursos disponíveis, à aprendizagem social. Cada parte interessada pode ter uma forma diferente de contribuir para o processo. Essa diversidade deve ser reconhecida e valorizada com risco de travar o processo de aprendizagem social.

Diferentes partes interessadas têm diferentes interesses, opiniões e informações. Isto pode criar problemas que precisam ser discutidos, mas também pode ser uma fonte de força. Diferentes pontos de vista e informações podem complementar e enriquecer-se mutuamente e diferentes interesses podem oferecer oportunidades de intercâmbios mutuamente benéficos (Mostert et al, 2008). No entanto é necessário compreender a necessidade de cruzar fronteiras e de colmatar

diferenças de forma a possibilitar a interacção para impulsionar o sentimento de confiança necessário para incrementar conhecimento e criar oportunidades de solucionar problemas.

2.1.4 Objectivos da Participação Pública

Os objectivos de um processo permitem definir o que se pretende alcançar com a realização do mesmo. Existem vários objectivos que podem conduzir à realização de um processo de participação pública. O primeiro que interessa destacar é o de melhorar a qualidade, legitimidade e a capacidade de avaliações ambientais e decisões (Dietz e Stern, 2008). Com a participação pública pretende envolver-se as partes interessadas do governo, sector privado e da sociedade civil, de forma activa em todos os processos de tomada de decisões que afectam as suas vidas ou simplesmente que lhes despertam interesse.

No contexto particular da gestão integrada dos recursos hídricos, os principais objectivos da participação do público são (Bekbolotov, 2005):

- Garantir a utilização dos conhecimentos e da experiência do público nos processos de planeamento e gestão dos recursos hídricos;
- Identificação de decisões com garantia da qualidade e adaptação às condições específicas;
- Proporcionar um planeamento adequado e identificação de problemas enquanto são tomadas as decisões na prática;
- Garantir a consideração das necessidades e prioridades do público na tomada de decisões.

Os objectivos estão relacionados com as motivações que levam à realização de um processo. Neste sentido importa destacar a importância e a necessidade da inserção do público nos processos de tomada de decisão como motivação ao desenvolvimento do mesmo. No entanto existem várias formas de relacionar as pessoas com os problemas no processo, isto é, reconhece-se um leque abrangente de possibilidades de apresentar os problemas e promover o alcance de soluções em parceria com o público. Como exemplo desta variedade de opções pode referir-se o Projecto Rios, que se encontra a ser implementado na península ibérica, no qual se pretende chamar as pessoas aos locais de interesse e envolvê-las na regeneração e preservação da qualidade dos recursos hídricos. Assim, torna-se relevante definir os objectivos da participação do público no processo.

Os objectivos a alcançar com a realização do processo de PP devem ser definidos e expostos no início do processo. Desta forma abre-se uma linha de orientação que permite escolher quando,

como e de que forma agir de modo a conseguir o sucesso da iniciativa. Estes mesmos objectivos devem ainda ser transmitidos de modo a serem eliminadas quaisquer falsas expectativas com respeito aos resultados.

Torna-se então relevante apresentar as características que devem ser tidas em conta aquando da definição dos objectivos pretendidos com a concretização do processo de participação pública. Assim os objectivos devem ser claros, mensuráveis e viáveis, definindo resultados específicos orientados para as acções que se pretende realizar no processo de participação pública. Neste contexto e segundo o Guia de Participação Pública elaborado pela Agência de Avaliação Ambiental do Canadá, cada objectivo deve ser "S.M.A.R.T.", que significa (Canadian Environmental Assessment Agency, 2008):

- **Específicos:** o que será feito, o resultado esperado e as pessoas envolvidas;
- **Mensuráveis:** definir os resultados que podem ser medidos e documentados;
- **Realizável:** defina que as expectativas são realistas;
- **Relevante:** os resultados da reunião do objectivo irão apoiar o objectivo global de participação pública e nível;
- **Limitado temporalmente** (obedece a um calendário): definir uma expectativa de quando o objectivo será alcançado.

Os objectivos de um processo de participação podem permitir conseguir chegar a um consenso entre as várias entidades envolvidas, quer autoridades, o público ou partes interessadas. Pode ainda servir para chegar a uma compreensão comum do problema, da acção a realizar e da decisão a tomar. Conseguir a confiança do público e, por fim capacitar e envolver o público a tomada de decisão.

Os objectivos de um processo participativo remetem para a explicação da necessidade do processo, isto é para compreender o porquê da sua realização.

Nos últimos anos tem-se assistido a um rápido crescimento do interesse na participação do público, numa ampla gama de sectores e contextos, incluindo a saúde pública, gestão ambiental, revitalização urbana, agricultura, conservação de parques nacionais, bem como o desenvolvimento económico local (Harrison *et al.*, 2001). Assim, emerge um novo tipo de problemas, a gestão dos argumentos das pessoas com diferentes necessidades, valores, leis, instituições e que são afectadas de formas diferentes pelos problemas ou pela tomada de decisão. Logo, as soluções vão exigir uma educação pública, envolvimento e participação na tomada de decisão mais ampla (Stave, 2002).

Em termos de gestão ambiental, desenvolvimento sustentável e gestão dos recursos hídricos, a participação pública apresenta-se útil pois permite divulgar informação, conhecer o parecer de todas as partes interessadas e conseguir a sua contribuição para progredir de forma positiva.

A participação do público deve ser plenamente incorporada na avaliação ambiental e processos de tomada de decisão, e deve ser reconhecida por organismos governamentais e de outros processos, como os organizadores de um requisito de uma acção eficaz, e não meramente formal de um requisito processual (Dietz e Stern, 2008).

2.1.5 Avaliação de processos de participação pública

Objectivo e necessidade da avaliação de um processo de participação pública

O objectivo da avaliação determina o desenvolvimento do plano da mesma, tal como acontece com o processo participativo (Warburton *et al.*, 2007). Deste modo, compreende-se que a definição dos objectivos pretendidos com a avaliação de um processo participativo seja um primeiro passo, uma vez que possibilita compreender a forma como essa mesma avaliação deve ser desenvolvida.

A avaliação de um processo de participação pública é um tema que, ao contrário da participação do público em processos de tomada de decisão, ainda se encontra pouco explorado. Contudo reconhece-se que a avaliação desempenha um papel fundamental na compreensão dos pontos fortes e fracos dos processos existentes e, consequentemente, na melhoria das iniciativas futuras de participação (Kessler, 2004).

De forma genérica, a necessidade de avaliar um processo de participação pública é determinada pelas vantagens em aprender com os sucessos, possibilitando uma evolução para processos participativos cada vez mais eficazes.

O que se considera como um processo de participação pública bem sucedido

Definições de sucesso são complicadas, porque há uma diversidade de objectivos e expectativas para os processos e mecanismos de participação pública (Ashford e Rest, 1999).

Contudo, e tal como acontece com o próprio conceito de PP, também para a caracterização de um processo bem sucedido não existe uma definição consensual. De um modo geral, um processo com sucesso pode ser definido como aquele onde existe uma representação dos interessados de forma plena e activa. De outra perspectiva pode afirmar-se que um programa bem sucedido é

aquele que resulta da minimização dos impactos ambientais adversos ou onde as principais decisões são aceites como legítimas pelos interessados (Carnes *et al*, 1998).

A avaliação do sucesso da participação pública na gestão dos recursos hídricos realizada por Özerol e Newing (2008) foi examinada no contexto da Directiva Quadro da Água. Neste sentido foram identificados cinco componentes principais para avaliar o sucesso dos processos participativos, incluindo: a extensão dos participantes, a comunicação com o público, a capacitação, o calendário de participação e o financiamento da participação.

A utilização de uma variedade e combinação de ferramentas pode ser necessária para um processo de participação pública bem sucedido.

Factores que determinam o sucesso

O sucesso de uma iniciativa de avaliação um processo de participação do público num processo de tomada de decisão depende de três factores (Warburton *et al*, 2007):

- a finalidade da avaliação a que se propõem;
- o processo no que respeita à sua escala, aos recursos e prazos;
- o contexto em que está a acontecer, nomeadamente se existem acontecimentos relevantes ou um histórico que devam ser considerados.

É importante ainda salientar o facto de tanto o calendário de todo o processo de participação como os mecanismos de participação utilizados para obter informações das partes interessadas não serem suficientes para uma participação bem sucedida (Kessler, 2004).

Aspectos a avaliar num processo participativo

A diversidade de aspectos a avaliar tem origem no facto da avaliação poder corresponder ao desenvolvimento do processo e/ou resultados obtidos com o mesmo. A importância de distinguir entre o desenvolvimento do processo e os resultados do mesmo prende-se com o facto de existirem diferentes formas de avaliar um processo participativo, dependendo dos objectivos de quem o está a avaliar, assim e devido às diferentes maneiras de encarar a avaliação de um processo participativo deve recorrer-se a uma avaliação continuada e o mais abrangente.

Para alguns autores o sucesso de um esforço de participação do público pode e deve ser julgado em termos de resultados. Para a agência promotora, o sucesso do resultado pode significar o apoio público para os seus planos / decisões, resolução de conflitos, ou a facilidade de execução

de decisões. A comunidade, por outro lado, pode medir o sucesso mediante a sua contribuição ou capacidade de interferir nas propostas (Ashford e Rest, 1999).

Beierle (1998) propôs uma estrutura para avaliação dos processos de participação que, incide principalmente nos resultados do processo. Segundo o autor qualquer processo de participação deverá atingir seis metas sociais: educação e informação ao público, incorporação de valores públicos nas tomadas de decisão, melhorar a qualidade substantiva das decisões, aumentar a confiança nas instituições, reduzir conflitos e alcançar rentabilidade.

Existem várias ferramentas que possibilitam a participação do público em processos ambientais. Logo um aspecto que deve ser avaliado é a ferramenta utilizada bem como a divulgação da mesma e o modo como foi aplicada.

Com base num estudo realizado por Kelly (2004) apresentam-se três pontos principais para avaliar a eficácia das ferramentas de participação, sendo eles: a representação de grupos de interesse, as táticas de distribuição de informação e a satisfação dos responsáveis pela aprendizagem.

Consequentemente, existe uma grande variedade de factores a considerar para o desenvolvimento do processo de participativo. Logo, deve também haver uma avaliação abrangente de modo a conseguir compreender a forma como todos os critérios foram conjugados e se os resultados foram positivos.

Critérios de avaliação das diferentes vertentes de um processo de participação pública

De forma a possibilitar a avaliação de processos participativos vários autores desenvolveram, com base em estudos efectuados, critérios que possibilitam compreender o sucesso de processos de participação pública.

Rowe et al (2000) desenvolveram um modelo de avaliação de processos de participação pública no qual apresentam dois tipos diferentes de critérios - critérios de aceitação e critérios de processo. Os critérios de aceitação apresentados são: representatividade dos participantes, independência (gestão do processo de participação imparcial), envolvimento precoce, influência na política e transparência do processo de participação. Em relação aos critérios relativos ao processo são apresentados os critérios de acessibilidade de recursos, definição de tarefas, tomadas de decisão estruturadas e custo-benefício (Rowe et al., 2000).

Com base num estudo efectuado por Carnes et al. (1998) pode identificar-se um conjunto de atributos que possibilitam a avaliação de um processo de participação pública, incluindo:

- a representação plena e activa das partes interessadas no processo de decisão ;
- a aceitação do processo decisório, como legítimo, pelos interessados;
- a compreensão das diferentes preocupações entre todos os interessados;
- a confiança nas instituições por parte do público;
- as melhorias conseguidas relativamente às principais decisões em consequência da participação do público;
- as principais decisões são aceites como legítimas pelos interessados .

Factores que dificultam a avaliação

O valor adicionado pela participação do público na tomada de decisão pode ser reforçado através de uma melhor organização, da melhoria das estratégias e mecanismos de participação e integração com outros aspectos da tomada de decisão (incluindo a integração das partes interessadas, a definição do problema, o desenvolvimento da missão, a identificação e avaliação de alternativas de decisão, tomada de decisão e a decisão de implementação) (Carnes *et al*, 1998).

Incentivar os gestores ambientais para incorporar a avaliação nos seus programas de participação do público é visto como uma ferramenta para melhorá-los (Charnley e Engelbert, 2005). A avaliação sistemática fornece informações significativas e úteis que as agências podem utilizar para melhorar os programas de participação do público. No entanto, é necessário que haja processos institucionalizados que garantam que os resultados da avaliação sejam utilizados para desenvolver e implementar estratégias de melhoria (Charnley e Engelbert, 2005).

2.2 A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE AMBIENTE

O Conceito de “Participação Pública” tem vindo a ser explorado ao longo das últimas décadas, tanto a nível mundial como europeu e nacional. Neste sentido, em seguida pretende apresentar-se a legislação mais importante no contexto da PP.

2.2.1 Nível Internacional

A partir dos anos 70, do século XX, os problemas ambientais tornaram-se referências diárias. Consequentemente, originou-se uma sequência de conferências internacionais com o objectivo de atingir acordos sobre definições, objectivos, planos de acção e medidas concretas a implementar. O sentido foi o de educar os cidadãos quanto à necessidade de considerar o ambiente como um aspecto relevante da sociedade bem como promover um novo conceito de desenvolvimento onde ambiente, economia e bem-estar social surgem de forma interligada.

Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano e Relatório Brundtland

Em 1972 ocorreu a primeira reunião ambiental global, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adoptada em Estocolmo. Na referida conferência estiveram reunidos 113 países com o intuito de reflectir sobre a relação entre a protecção do ambiente e o desenvolvimento humano.

A Comissão Brundtland ou Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento criada pelas Nações unidas em 1987 publicou o relatório "Nosso Futuro Comum" que se mostrou de extrema importância uma vez que alertou para o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável apresenta três dimensões, a dimensão ambiental, a económica e a social. Assim uma ferramenta importante de um processo no âmbito do desenvolvimento sustentável é a PP. Através da referida ferramenta é possível relacionar o desenvolvimento humano e a protecção do ambiente. Desta forma, a PP permite alcançar um consenso da comunidade local relativamente às prioridades e necessidades da região, considerando a sua visão de futuro, e na selecção dos instrumentos e acções a realizar, para dar resposta aos problemas identificados. Logo, as pessoas tornam-se mais conscientes dos conflitos que surgem na tentativa de alcançar um desenvolvimento sustentável, abrindo-se assim caminho para um equilíbrio.

Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental

A educação ambiental permite que os cidadãos entendam as problemáticas locais e globais, das consequências das suas acções, bem como da sua responsabilidade na protecção do meio ambiente. Em 1977, na Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental promovida pela UNESCO e com o apoio das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) foi conseguida a definição das directrizes básicas da educação ambiental e de sua especificidade, características, princípios, objectivos e finalidades. Desta conferência resultou um relatório onde se explica que "a Educação Ambiental deve facilitar uma tomada de consciência da interdependência económica, política e ecológica do mundo moderno, de modo a estimular o sentido de responsabilidade e de solidariedade entre as nações. Isto constitui um pré-requisito para que os problemas ambientais graves que se localizam no plano mundial possam ser resolvidos".

Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento

A Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento ou Conferencia do Rio, realizada em 1992, marcou de forma definitiva a entrada da temática da PP na estratégia de desenvolvimento ambiental nas políticas internacionais. Pelo princípio 10, resultante da referida

conferência, “cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e actividades perigosas nas suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões” (Videira *et al.*, 2006). Ainda na Conferência do Rio foi aprovado um documento designado por “Agenda 21”, com o objectivo de realçar a promoção da participação do público e do envolvimento das ONGs nos processos de decisão. Através da Agenda 21 está a fazer-se uma aposta na capacidade de transformação da sociedade civil no sentido da obtenção de formas mais sustentáveis de desenvolvimento. O instrumento-chave da Agenda 21 a nível local é a integração e a participação activa das partes interessadas da gestão na região em estudo. Este instrumento concede uma atenção especial à recolha de dados e informação, salientando a importância da qualidade da informação e da “facilidade com que os interessados devem conseguir encontrar a informação adequada, rigorosa e atempada de que necessitam”.

Convenção de Aarhus

No que diz respeito à legislação internacional o ponto de partida para a disponibilização de informação ao público, o seu envolvimento nos processos de tomada de decisão, bem como o direito à justiça em relação ao ambiente foi a Convenção de Aarhus. A referida convenção foi formulada pela Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), tendo sido adoptada pela Europa e os estados membros em 1998. Foi a Convenção de Aarhus que permitiu a melhor concretização do Princípio 10 da Conferência do Rio (Maurel, 2003). A Convenção tem um carácter inovador uma vez que tenta relacionar os direitos humanos com os direitos ambientais no sentido de atingir um desenvolvimento sustentável. Isto porque, segundo a convenção, o desenvolvimento sustentável só é atingido se forem envolvidos todos os cidadãos e forem promovidas as interacções entre o público e as autoridades num contexto democrático. Deste modo, a Convenção não constitui apenas um acordo internacional em matéria de ambiente, uma vez que também tem em conta os princípios de responsabilização, transparência e credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições.

Destacam-se ainda algumas conferências internacionais organizadas durante as ultimas décadas que influenciaram consideravelmente o desenvolvimento da participação pública no domínio dos recursos hídricos:

- Conferência internacional sobre a água e o meio ambiente realizada em Dublin em 1992;
- Conferência ministerial durante o 2º Fórum Mundial da Água realizada em Haia em 2000;
- Conferência internacional sobre água doce realizada em Bonn em 2001;

- Cimeira mundial do desenvolvimento sustentável realizada em Estocolmo em 2002 e Johannesburg em 2002.

2.2.2 Nível Europeu

A nível europeu, a participação do público na tomada de decisão é baseada nos princípios da subsidiariedade e da responsabilidade compartilhada, do diálogo e da parceria tal como expressa no Tratado da União Europeia.

Ao nível da disponibilização de informação ambiental, em 1977, a Comissão Europeia (CE) alterou o plano de médio prazo, estabelecido em 1973, com metas e objectivos declarados no âmbito ambiental, tornando-o uma peça fundamental da informação ambiental. Segundo Briggs (1986), citado por Haklay (2003), a CE criou um programa para o intercâmbio de informações sobre a poluição atmosférica, centrando-se em métodos de recolha de dados e a melhoria da abrangência e da compatibilidade de tais dados.

Com a consciencialização da importância da PP em matéria de ambiente foram realizadas conferências chegando a acordos que distinguiram a disponibilização de informação como condição relevante na protecção ambiental. Especificaram também a participação do público nos processos de tomada de decisão como factor importante na resolução de problemas ambientais e por conseguinte no desenvolvimento ecológico.

Os programas de acção, no âmbito ambiental, da Comunidade Europeia datados de 1973, 1977, 1983, 1987 e de 1992 referem-se à necessidade de encontrar "formas de melhorar o acesso do público à informação auxiliando as autoridades do ambiente".

EU Directive 97/11/EC (EIA – avaliação de impacte ambiental)

A Directiva do Conselho 85/337/CEE¹ refere-se à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (Directiva AIA), alterada pela Directiva 97/11/EC², estabelece que os Estados-membros deverão garantir que, antes de concedida a aprovação do projecto, este fique sujeito a uma avaliação dos efeitos ambientais. Esta avaliação é ainda mais relevante para projectos que possam ter um impacte significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão e localização.

Directiva 2001/42/EC do Parlamento Europeu e do Conselho

A Directiva 2001/42/EC de 27 de Junho de 2001 relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, também designada por Directiva de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Com o artigo 1º da Directiva AAE, é possível compreender que o objectivo da mesma é garantir um elevado nível de protecção do ambiente e contribuir para a integração de considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas com vista à promoção do desenvolvimento sustentável. Desta forma, assegura que, em conformidade com a presente directiva, uma avaliação do impacto ambiental é levada a cabo de determinados planos e programas que são susceptíveis de ter efeitos significativos sobre o ambiente.

A presente directiva apresenta vários benefícios, importando destacar o facto de se destinar a fornecer o quadro para influenciar a tomada de decisões numa fase mais precoce, quando os planos e programas, que dão origem a projectos individuais, estão a ser desenvolvidos. Desempenha ainda um papel importante na resolução de conflitos cumulativos dos diversos projectos.

O artigo 3º apresenta a “gestão da água” como uma das vertentes a considerar na avaliação do impacto ambiental a ser realizada para todos os planos e programas.

Em relação à PP, a Directiva AAE, a partir do Artigo 2º (b)², reforça a necessidade de consulta, sendo que os resultados das consultas deverão ser tidos em conta na tomada de decisão.

A Directiva AAE prevê três tipos principais de consulta sobre o plano e relatório ambiental:

- Consulta do público em geral (artigo 6),
- Consulta das autoridades ambientais (artigo 6), e
- Consulta transfronteiriça (artigo 7).

O artigo 6º, relativo às consultas, indica que “o projecto de plano ou programa e o relatório ambiental devem ser disponibilizados às autoridades e ao público”. Assim, deve ser fornecida a oportunidade, precoce, quer às autoridades quer ao público de expressar as suas opiniões sobre o projecto do plano ou programa e o relatório ambiental, antes da sua aprovação. Cabe aos

² Artigo 2º (b) "Avaliação ambiental", a preparação de um relatório ambiental, a realização de consultas, a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisão e na prestação de informações sobre a decisão em conformidade com os artigos 4º a 9º;

Estados-Membros designar as autoridades a consultar tendo em conta se são afectadas, ou estão susceptíveis de serem afectados, ou que tenham algum interesse, pelos efeitos ambientais da aplicação dos planos e programas. As regras para a informação e consulta das autoridades e do público serão determinadas pelos Estados-Membros.

O artigo 7º refere as consultas transfronteiriças. Assim em situações em que “um Estado-Membro considerar que a execução de um plano ou programa em preparação para o seu território é susceptível de efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro” ou “sempre que um Estado-Membro susceptível de ser afectado significativamente o solicitar” o Estado-Membro que desenvolve o projecto deve enviar ao outro Estado-Membro “uma cópia do respectivo projecto e o pertinente relatório ambiental”. Desta forma, torna-se possível ao estado membro afectado efectuar consultas quanto aos eventuais efeitos ambientais transfronteiriços da aplicação do plano ou programa e às medidas previstas para minorar ou eliminar tais efeitos.

O artigo 8º, alusivo à tomada de decisão, refere que as opiniões expressas e os resultados das consultas transfronteiriças devem ser tidas em conta durante a elaboração do plano ou programa e antes da sua aprovação ou submissão ao procedimento legislativo.

A Directiva AAE (CEE, 2001) define, assim, disposições para tornar obrigatória a participação do público na avaliação dos potenciais efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

O Livro Branco

A Comissão Europeia estabeleceu a sua própria noção de governança no Livro Branco de 2001 sobre a Governança Europeia. O termo "governança europeia" refere-se às regras, processos e comportamentos que afectam a forma como os poderes são exercidos a nível europeu, nomeadamente no que respeita à abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Estes cinco "princípios da boa governação" reforçam os da subsidiariedade e da proporcionalidade³ (CEE, 2001).

Em relação ao princípio da participação o Livro Branco afirma que “a qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até à execução. O reforço da participação criará seguramente

³ Desde a concepção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a acção (desde o comunitário até ao local) e a selecção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objectivos prosseguidos. Assim, antes de lançar uma iniciativa, é fundamental verificar sistematicamente (a) se é realmente necessária uma acção pública, (b) se o nível europeu se afigura o mais adequado e (c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objectivos.

uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia” (CCE, 2001).

“O Livro Branco sobre a governança europeia incide sobre a forma como a União utiliza os poderes que lhe foram conferidos pelos seus cidadãos”. É apresentada como proposta uma “abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização”. Outro aspecto promovido é a existência de “uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos”. Desta forma os cidadãos ficarão em “melhores condições para compreender a forma como os Estados-Membros, actuando em conjunto na União, podem dar uma resposta mais eficaz às suas preocupações” (CCE, 2001).

Uma das propostas de mudança apresentadas é “uma maior participação e uma maior abertura”. Assim pretende criar-se “um reforço da participação a nível da concepção e aplicação das políticas da União Europeia”. Neste sentido as “instituições e os Estados-Membros necessitam de seguir estratégias de comunicação mais activas junto do grande público sobre os assuntos europeus” (CCE, 2001).

No Livro Branco sobre Governança Europeia, a Comissão comprometeu-se a contribuir para uma cultura reforçada de consulta e diálogo na UE.

Directiva 2003/35/EC

A Directiva 2003/35/CE de 2003 prevê a participação do público no que diz respeito à elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera no que diz respeito à participação do público e o acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE.

Segundo o artigo 1º, a referida Directiva, tem como objectivo “contribuir para a implementação das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus”, nomeadamente no que respeita à “participação pública na elaboração de determinados planos e programas relativos ao ambiente” e à “melhoria da participação e prevendo as disposições sobre o acesso à justiça no âmbito das Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do conselho”. Sendo que a presente directiva “altera no que diz respeito à participação do público e o acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE”.

O artigo 2º define “público” como sendo “uma ou mais pessoas singulares ou colectivas bem como, de acordo com a legislação ou práticas nacionais, as suas associações, organizações ou

“agrupamentos”. Apresenta os deveres por parte dos Estados-Membros em relação ao público, quer no que respeita à oportunidade de participar como a fornecer informações sobre propostas e planos e sobre o direito a participar nas tomadas de decisão. É também referido o direito por parte do público em expressar as suas “observações e opiniões” enquanto se encontra em tempo útil de forma a poderem ser tidas em conta na tomada de decisão. Após a tomada de decisão deve existir por parte das autoridades competentes um esforço em informar o “público” da tomada de decisão e das “razões e considerações em que se baseiam as decisões, incluindo informações sobre o processo de participação”. É ainda da responsabilidade dos Estados-Membros o estabelecimento das regras de participação do público. Outro aspecto apresentado pelo artigo é o factor tempo que deve ser “suficiente para cada uma das etapas da participação do público”.

2.2.3 Nível Nacional

Lei de Bases do Ambiente, Lei nº 11/87

A Lei de Bases do Ambiente de 1987 define as bases da política de ambiente em Portugal. Um dos seus princípios gerais refere-se ao direito dos cidadãos “a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado” sendo-lhes, contudo, atribuído o “dever de o defender”. O segundo princípio geral remete para um “desenvolvimento auto-sustentado”, uma vez que tem em vista “optimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais”.

A Lei de bases apresenta ainda alguns princípios específicos dos quais importa destacar o princípio da participação, segundo o qual “os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território”. Ainda neste sentido, com a alínea i) do artigo 4º, é possível compreender que um dos objectivos pretendidos com a Lei de Bases do ambiente é a “promoção da participação das populações na formulação e execução da política de ambiente e qualidade de vida”, havendo ainda menção aos “fluxos contínuos de informação entre os órgãos da Administração por ela responsáveis e os cidadãos a quem se dirige”.

Em 1995, e no que respeita ao acesso à justiça, entrou em vigor a Lei nº 83/95, Lei de Participação Procedimental e de Acção Popular, definindo “os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de acção popular”. De entre os interesses protegidos por esta lei encontram-se o “ambiente”, a “qualidade de vida” e a “saúde pública”. O capítulo II apresenta o direito de participação popular, onde o artigo 4º expõe o “dever de prévia audiência na preparação de planos ou na localização e

realização de obras e investimentos públicos”. Com o artigo 2º determina que mesmo quando não existe “interesse directo na demanda” há o direito de intentar uma acção popular.

O Decreto-Lei n.º 194/2000, alterado pelo Decreto-Lei n.º 130/2005, tem como objectivos a “prevenção e o controlo integrados da poluição proveniente de certas actividades” e o “estabelecimento de medidas destinadas a evitar ou, quando tal não for possível, a reduzir as emissões dessas actividades para o ar, a água ou o solo, a prevenção e controlo do ruído e a produção de resíduos”. Desta forma ambiciona-se “alcançar um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo”. O artigo 24º, alterado pelo Decreto-Lei n.º 130/2005, referente à participação do público, pretende que os “pedidos de emissão de licença ambiental para novas instalações sejam divulgados” de forma a “garantir a informação e a participação público”. Relativamente aos resultados das consultas realizadas nos termos do presente artigo, estes “devem ser tidos em consideração na tomada de decisão sobre o pedido de licença ambiental”. “Antes da tomada de decisão, as autoridades competentes disponibilizam ao público interessado outras informações, designadamente os principais relatórios e pareceres que sejam apresentados no âmbito do pedido de licença ambiental, bem como as informações relevantes para a decisão que não foram disponibilizadas nos termos do número anterior”.

Decreto - Lei n.º 69/2000

Segundo o novo procedimento de avaliação de impacte ambiental estabelecido no Decreto-Lei n.º 69/2000, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, a avaliação dos efeitos de determinados projectos deve desenrolar-se com maior rigor. Este Decreto procurou ajustar a componente da participação pública e do acesso à informação, tão essencial à justa necessidade de compreensão pelos cidadãos de decisões cujos conteúdos têm, na maioria das vezes, elevadas repercussões sociais, ambientais e culturais no País.

Deste modo, segundo o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 197/2005, o procedimento de “Consulta pública”, “compreendido no âmbito da participação pública e regulado nos termos do mesmo diploma”, tem como objectivo a “recolha de opiniões, sugestões e outros contributos do público sobre cada projecto sujeito a Avaliação de Impacte Ambiental”. Pretende-se assim, promover a informação e a consulta dos interessados, incluindo-se neste conceito a “audição das instituições da Administração Pública cujas competências o justifiquem, nomeadamente em áreas específicas de licenciamento do projecto”.

Esta abordagem participativa na tomada de decisões assegura a transparência, o envolvimento, a responsabilização e a informação precoces do público e contribui para a identificação e a minimização dos riscos para o ambiente e para a sensibilização quanto às questões ambientais.

Decreto-Lei n.º 232/2007

A transposição para a ordem jurídica nacional de Directiva relativa à avaliação ambiental estratégica é feita pelo Decreto-Lei n.º 232/2007. O propósito da referida directiva é o de assegurar que, através da adopção de um modelo de procedimento e da participação do público e de entidades com responsabilidades em matérias ambientais, as consequências para o ambiente de um determinado plano ou programa produzido ou adoptado por uma entidade na utilização de poderes públicos são previamente identificadas e avaliadas durante a fase da sua elaboração e antes da sua adopção.

Em suma pode afirmar-se que a Convenção de Aarhus foi um marco ao nível da legislação internacional no sentido da disponibilização de informação ao público e inserção do mesmo na tomada de decisão. Questões relativas ao direito à justiça em matéria de ambiente também tomaram outras proporções através da Convenção. Ao nível europeu é possível destacar a Directiva 2003/4/CE onde se aborda o acesso do público às informações sobre o ambiente e a Directiva 2003/35/CE que refere a participação do público no que diz respeito à elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente. A nível nacional é de destacar a Lei de Bases do Ambiente, uma vez que possibilitou a existência de participação do público em questões relacionadas com o ambiente.

2.3 METODOLOGIAS E FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO

Com o crescente reconhecimento do princípio da participação em diversos diplomas legais e acordos multilaterais à escala internacional e comunitária, os desafios actuais centram-se na implementação prática da correcta combinação de processos e métodos participativos (Videira *et al.*, 2006). Face à proliferação e experimentação com diversas técnicas, reconhece-se a necessidade de produzir evidências empíricas que, de uma forma sistemática, permitam avaliar o contributo de cada ferramenta para uma participação mais eficaz (Videira *et al.*, 2006).

Os recursos disponíveis podem também limitar a liberdade de escolha do método de participação a ser utilizado (Reed, 2008). O factor tempo é de extrema relevância na escolha do método de PP a utilizar no processo em questão.

Métodos tais como a apresentação de pareceres escritos, audiências públicas, *workshops*, entrevistas, entre outros, bem como mais modernas formas de consulta, tais como a Internet baseada em fóruns são possíveis formas de participação.

A selecção de técnicas adequadas de participação pública é necessária para garantir que os cidadãos têm dado tempo suficiente e alcance a participar de forma eficaz, evitando atrasos indesejáveis no processo de tomada de decisão (Gonzalez *et al*, 2008).

A natureza complexa dos processos participativos, a falta de experiência em mecanismos participativos, bem como a ausência de orientações claras sobre como a PP deve ser implementada, cria um papel mais amplo para a investigação que pode informar para o processo. A natureza complexa do processo de PP torna uma tarefa bastante desafiadora, tanto para a instituição que irá iniciar e gerir o processo, bem como para as partes interessadas que terão de participar no mesmo (Mouratiadou e Moran, 2007).

Entre os vários métodos de participação existem os que consistem apenas em informar, os que possibilitam a consulta pública e os que, segundo a DQA, são métodos de participação activa uma vez que implicam o envolvimento do público e das partes interessadas nos processos de planeamento e tomada de decisão ou mesmo são desenvolvidos por iniciativa do público. Neste sentido a Figura 2.1 apresenta as metodologias e ferramentas, descritas de seguida.

Metodologias e ferramentas de participação

- Informação pública e materiais de meios de comunicação
- *Briefing*
- *Open House*
- Feiras Comunitárias
- Excursões
- *Samoan Circle*
- Tecnologia de Espaço Aberto
- Painel de Peritos
- Democracia Electrónica
- Inquéritos
- Role Play
- *Focus groups*
- Brainstorming
- Entrevistas
- Sondagens Deliberativas
- Comitês Consultivos
- *Design Charrettes*
- *Workshops*
- Reuniões Sociais Informais
- Negociação e Mediação
- Júris de Cidadãos
- *Future Search Conference*
- Grupo de Trabalho
- Técnica de construção de consenso
- Tecnologias de informação (TI)
- Conferências de Consensos

Figura 2.1. Lista de metodologias e ferramentas de participação apresentadas no presente subcapítulo.

Informação pública e materiais de meios de comunicação

Informar o público é uma tarefa comum em qualquer processo de participação pública. No entanto pode ser realizada de várias formas, com diferentes objectivos e utilizando meios mais ou menos complexos. Assim, encontram-se de seguida alguns exemplos de formas genéricas de comunicação de informação:

- Materiais impressos de informação pública,
- Repositórios de informação,
- Relatórios técnicos,
- Anúncios/publicidades,
- Suplemento de jornal,
- Artigos em destaque,
- Comunicados de imprensa,
- Conferências de notícias,
- Informações televisivas,
- Sítios na internet.

Briefing

“Briefing” consiste numa técnica passiva de informação ao público, baseando-se em reuniões de informação com uma comunidade ou grupo dirigente. No entanto, as reuniões de informação não se restringem só a informar mas também a envolver, uma vez que incluem perguntas e debates ajudando assim a conseguir a opinião da comunidade e a gerar interesse na participação.

“Briefings” também pode reparar danos e romper barreiras temporárias para a plena participação do público e demonstrar as iniciativas das agências. Ajudam a estabelecer confiança e credibilidade entre uma agência e grupos da comunidade, contribuindo para evitar mal entendidos pelo público através do fornecimento de informações precisas e ajuda a conseguir uma mensagem para fora. Pretende-se com os “Briefings” proporcionar oportunidades de comunicação imediata entre uma comunidade e os responsáveis pela tomada de decisão. Podem ser programados para permitir uma rápida comunicação, no decorrer de projectos, com os principais grupos da comunidade ou dirigentes (Parsons et al., 1996).

O tamanho de uma audiência pode variar desde algumas pessoas até dezenas de pessoas. Os cidadãos podem ser convocados para os Briefings no início do processo ou quando este já se encontra em desenvolvimento, dependendo dos objectivos pretendidos pelos decisores. Trata-se de uma técnica de participação pública passiva que permite aperfeiçoar a comunicação e o fluxo

de informação. Pertencente ao nível mais baixo de inserção do público na tomada de decisão, isto é ao nível da informação. O tempo necessário para a execução da metodologia é superior a 6 meses, sendo considerado um período de tempo longo. A informação é relativamente barata. O principal custo prende-se com o tempo de preparação, as viagens (se necessário), e da própria reunião. Devem ainda considerar-se os materiais de investigação ou apresentação, caso sejam necessários (Parsons et al., 1996).

Briefings apresentam-se como uma boa forma de estabelecer comunicação com grupos afectados, ajudando a esclarecer questões, clarificar assuntos e demonstrar a sensibilidade de uma agência a preocupações locais. Este aspecto mostra-se particularmente importante uma vez que qualquer projecto afecta diversos segmentos do público, logo as agências devem discutir os impactos e serviços com as pessoas mais atingidas. Briefings ajudar ainda á percepção da verdadeira imagem dos pareceres do povo. Sendo ainda uma oportunidade para ouvir os comentários e as opiniões dos participantes. Desta forma torna-se um importante passo para a construção da confiança por parte da comunidade e de alcançar a concordância entre todos (Parsons et al., 1996).

Briefings são apenas uma parte de um programa de maior envolvimento público. Permitem aumentar outros esforços de educação pública. São uma boa forma de introduzir um novo programa ou projecto e delinear princípios para uma comunidade já familiarizada com um projecto existente. Contribuem também para aliviar preocupações sobre um projecto.

A metodologia de aplicação da ferramenta em estudo começa com a preparação de uma apresentação que se enquadre com os interesses específicos do público-alvo, podendo, por exemplo, ser realizada em PowerPoint ou *projectões*. É necessário ter material impresso e informação disponível. A aplicação da ferramenta, na fase seguinte, prevê a selecção dos grupos a envolver no processo participativo, seguindo-se o convite para comparecerem às reuniões periódicas.

Open House⁴

Open House consiste em reuniões informais para compreender as preocupações dos cidadãos e discutir o assunto em questão. Possibilita um acompanhamento do processo e permite aos responsáveis receberem os comentários e as opiniões por parte da população. Neste espaço exibem-se informações complementadas por materiais impressos. Este método visa proporcionar

⁴ Informação disponível em: www.iap2.org e <http://www.griffith.edu.au/centre/urp/>

um fórum para as pessoas, onde podem falar com os funcionários ou membros da organização, e obter uma variedade de informações sobre um tema ou proposta.

O método *Open House* é muitas vezes utilizado para melhorar a compreensão do público sobre um projecto, em especial para um projecto complexo, uma vez que apresenta aos cidadãos as informações e ideias que dão suporte ao planeamento e proporciona uma oportunidade para reagirem à informação e expressar as suas opiniões, oralmente e por escrito.

As *Open House* permitem um grande número de participantes, no entanto a forma de participação é passiva uma vez que se pretende fornecer informação e consultar as pessoas de forma a recolher os seus pareceres. O tempo necessário para implementar esta metodologia pode ser de algumas semanas, no entanto há situações em que são necessários vários meses tornando-se o processo moroso. Os custos variam, podendo os processos ser económicos ou dispendiosos dependendo dos objectivos de da facilidade da sua implementação.

Para conseguir executar a técnica *Open House* é necessário começar por compreender o objectivo e desenvolver um plano de trabalho adequado. De seguida é importante escolher o local (localização central e de fácil acesso), e hora (horários flexíveis e possibilidade de mudar em resposta à preferência do público) e a duração da técnica. É ainda importante fazer publicidade para que todos tomem conhecimento e possam comparecer. O local, horário e finalidade da aplicação da técnica deverão ser divulgados através dos meios de comunicação. A *Open House* deve ser deixada em aberto, tanto quanto possível, para permitir o maior número do público a utilizar o mecanismo. Outro factor a ter em conta é o material de apoio quer para transmitir informações aos participantes quer folhas de comentários fornecidas aos participantes para que lhes seja possível responder a perguntas e anotar comentários.

Feiras Comunitárias

As Feiras Comunitárias pretendem fornecer informações ou promover a sensibilização sobre questões específicas. Para tal são criadas actividades ou eventos de interesse de forma a abranger uma gama mais alargada de cidadãos. Desta forma pretende incentivar-se á participação pública e realizar acções de sensibilização (Department of sustainability and environment - DSE, 2005).

O objectivo é proporcionar um local de diversão que irá chamar uma multidão de todas as idades e formações, e então utilizar diferentes formas para informar e envolver os participantes de uma comunidade. Deste modo ambiciona-se sensibilizar e atrair a atenção da comunidade, bem como dos órgãos de comunicação social. Cria-se uma forma de relacionar as partes interessadas num cenário descontraído, aumentando a sensibilização para um tema ou proposta, e proporcionando

um local para recolher dados e começar a receber observações ou outras propostas. Desta forma há a possibilidade de cooperação de um grande número de pessoas, sendo que participam de forma passiva uma vez que se pretende informar as pessoas no que respeita a um determinado projecto ou problema. A duração das Feiras Comunitárias pode ir até 6 meses. Os custos de implementação deste método são moderados a dispendiosos (Department of sustainability and environment - DSE, 2005).

As Feiras comunitárias permitem assim focar a atenção pública sobre uma questão, podendo criar interesse por parte dos meios de comunicação social e levar ao aumento da cobertura do assunto. Logo permite diferentes níveis de partilha de informação e constrói um capital social, isto é, pessoas da comunidade que estão mais dispostas e aptas a participar num processo decisório e de gestão.

A metodologia das “Feiras Comunitárias” inicia-se com a selecção da data e do local que irá incentivar o maior número de participantes a comparecer. O passo seguinte é a organização de uma série de actividades e eventos de interesse para os diversos grupos da comunidade, tendo em especial atenção a facha etária. Proporcionam-se actividades gratuitas ou de baixo custo de forma a incentivar a participação.

Torna-se extremamente relevante anunciar e divulgar o evento, com especial ênfase sobre a questão a ser considerada.

Excursões

As Excursões consistem em viagens organizadas onde os participantes visitam o local de interesse, o que os ajuda a compreender as circunstâncias no terreno em relação ao assunto em análise. As visitas aos locais são especialmente úteis como complemento a apresentações, trabalhos escritos ou relatórios, uma vez que permitem às pessoas ver o lugar onde o desenvolvimento de uma proposta poderá ser executada, ou de ter uma demonstração de uma técnica. O número de participantes é limitado pela logística (Canadian Environmental Assessment Agency, 2008).

As Excursões são uma forma de participação passiva uma vez que pretendem fornecer informação aos participantes. No entanto há a possibilidade de serem recolhidos pareceres, isto é, de haver consulta por parte dos organizadores. É ainda possível promover a aprendizagem, uma vez que cria conhecimento público de questões e processos. Existe também um desenvolvimento do relacionamento positivo entre a organização e os participantes (Canadian Environmental Assessment Agency, 2008).

O período de tempo pode variar entre algumas semanas e vários meses. O transporte eleva o custo do processo, no entanto este é moderado ou mesmo económico.

O método consiste em levar as pessoas ao local de interesse de forma a contactarem com a realidade existente. Assim qualquer iniciativa de fornecer conhecimento, obter sugestões ou conseguir uma parceria será melhor compreendida devido ao apoio visual em simultâneo.

Samoan Circle ou Conversações Rotativas

As conversões rotativas referem-se a uma reunião de liderança destinada a auxiliar as negociações em questões controversas. As reuniões não apresentam um líder, mas podem ser apresentadas por um facilitador profissional de forma a esclarecer as regras e prazos do processo e apresentar as orientações. Neste método apenas um grupo restrito de participantes é autorizado a expressar-se verbalmente, sendo que devem ser representados todos os pontos de vistas através do referido grupo. Os restantes participantes ouvem a gama de opiniões e ideias, e, portanto, são mais bem informados sobre o assunto e os aspectos da questão que está em debate. O grupo de participantes que apenas assiste tem a oportunidade de verificar se o seu ponto de vista está a ser considerado (Creighton, 2005).

A intenção é estimular a participação activa de todas as partes interessadas ou afectadas por um problema, e permite a visão em diferentes perspectivas sobre um assunto. O número de pessoas a participar, ainda que só como ouvintes, pode ser elevado, na ordem das centenas. O tempo necessário para implementar este método é entre 6 semanas e 6 meses. O custo é reduzido o que torna a técnica económica (Creighton, 2005).

O método consiste em organizar dois círculos. Um constituído por um menor número de pessoas (4 ou 5) dentro de outro constituído por mais participantes. Assim sendo as pessoas podem participar oralmente, círculo interno, ou simplesmente como ouvintes, círculo externo. As pessoas que se encontram no círculo interno são voluntárias, devendo apenas expor os seus pensamentos. Depois podem voltar ao círculo exterior para dar oportunidade a mais pessoas de incorporarem o círculo central e expor as suas ideias.

Tecnologia de Espaço Aberto

A Tecnologia de Espaço Aberto ou Metodologia de Reunião em Espaço Aberto foi criado em meados da década de 1980 pelo consultor organizacional Harrison Owen. Owen (1997) descobriu que as pessoas quando frequentavam as suas conferências gostavam mais dos intervalos para café do que das apresentações formais, e que os problemas eram efectivamente resolvidos no

espaço informal onde se encontravam no intervalo para café. Assim surgiu uma nova técnica para a verdadeira PP que consiste num processo onde é possível aos participantes expandir as suas ideias sobre um tema mais do que nos formatos tradicionais de participação do público.

A concretização de uma Reunião em Espaço Aberto permite uma interação entre um número ilimitado de participantes, desde que seja o suficiente mas sem limite máximo, para formar os seus próprios debates em torno de um tema central. Nestes eventos os participantes identificam as questões pelas quais se responsabilizam pela gestão de uma sessão. O processo permite que os participantes desenvolvam ideias e soluções novas e criativas.

Com as Reuniões em Espaços Abertos criam-se conversas fluidas e dinâmicas mantendo-se o interesse no tópico. A metodologia em questão torna-se mais eficiente quando é utilizada em questões complexas, onde as ideias e as pessoas envolvidas são diversas, o interesse na resolução (e potencial de conflito) é alto, e o tempo para obtê-la é reduzido. Normalmente ocorre durante um período de um a três dias, dependendo da complexidade da questão. Deve ser incluído um moderador treinado, principalmente, em reuniões mais estruturadas.

Trata-se de uma metodologia de participação passiva através da qual se pretende recolher informação dos participantes. De facto, os planos e decisões a que se chega nas Reuniões em Espaço Aberto são geralmente mais complexos, mais sólidos e mais duráveis - e são implementados de forma muito mais rápida - que os desenvolvidos por especialistas ou gestores, usando métodos tradicionais.

Relativamente à forma como é realizado, para começar, os participantes formam um círculo. O facilitador explica o tema da oficina e da realização da Reunião de Espaço Aberto e, em seguida, são definidos os participantes. Qualquer um pode escrever um tópico que pretenda discutir. Os tópicos são colados num quadro de parede e são estabelecidos tempos para cada item. A pessoa que escolhe o tema convoca o grupo. Os participantes decidem quando e onde desejam contribuir para o processo, isto é em que tema pretendem trabalhar e portanto o grupo ao qual querem pertencer de forma a contribuir para o processo. Em cada grupo, a discussão é gravada, e é dada uma cópia a cada participante no final do seminário. Ao longo do seminário o facilitador não é, obviamente, presente, para além de abrir e fechar o espaço e garantir que é realizado em conjunto. O processo é gerido e registado pelos participantes. Até ao final do seminário, as pessoas devem conseguir fazer algumas decisões claras e desenvolver um plano de acção⁵.

⁵ Informação disponível em: www.iap2.org e <http://www.griffith.edu.au/centre/urp/>

Painel de Peritos

Painéis de Peritos (ou Especialistas) são reuniões públicas ou conferências utilizadas para chegar a um consenso sobre questões complexas e mal estruturadas para as quais outras ferramentas não fornecem respostas unívocas ou credíveis.

Trata-se de um método usado principalmente quando é necessário um conhecimento especializado e não a opinião pública (Elliott *et al*, 2005). É uma técnica extremamente versátil, e pode ser útil em situações onde é necessária uma estruturação ou quando uma fase deve ser reforçado. Por exemplo, os peritos podem intervir no início e no final da avaliação, em combinação com outros instrumentos utilizados para a recolha e análise dos dados.

Os Painéis de Peritos permitem aos cidadãos conhecer vários pontos de vista dos peritos com os quais decidem as recomendações ou as ações a tomar em relação a um assunto ou a uma proposta. A audiência pode variar entre média ou grande. É pretendido consultar os participantes acerca de um determinado assunto em questão o que pode acontecer num período de 6 semanas a 6 meses. Os peritos podem necessitar de honorários elevados, o que se torna uma desvantagem monetária.

Os Painéis de Peritos mostram-se uma ferramenta útil quando se trata de questões complexas e controversas. Podem ajudar na resolução de conflitos, pois permitem fornecer pareceres com mais credibilidade e mais fundamentados. Em situações onde existe uma grande variedade de opiniões esta ferramenta proporciona alternativas credíveis com base em perícia credível. Painéis de peritos também são úteis no processo de estimar o impacto, especialmente para fornecer uma interpretação e desenvolvimento das conclusões da avaliação trabalho usando outras técnicas.

De forma a alcançar bons resultados com a realização de um Painel de Peritos é necessário garantir alguns itens, dos quais se destacam:

- Importante garantir que o moderador é qualificado e imparcial;
- Os apresentadores convidados deverão apresentar uma gama cheia e equilibrada de perspectivas;
- Fornecer ao público a oportunidade para participar depois da discussão de painel;
- Estabelecer e comunicar regras para participação.

Democracia Electrónica

A Democracia Electrónica tornou-se uma expressão relevante no debate sobre a modernização e democratização do sistema político numa sociedade de informação emergente, sendo definida

como a representação electrónica dos processos democráticos. É pretendido com a Democracia Electrónica utilizar os meios de comunicação social com o objectivo de possibilitar um fórum que permita aos cidadãos exprimirem as suas opiniões e procurarem influenciar a tomada de decisão dentro da sua comunidade ou país. Os meios de comunicação utilizados para concretizar a Democracia Electrónica são a televisão, a rádio e a internet. As tecnologias de informação e comunicação facilitam o envolvimento do público no processo democrático, denominado participação electrónica. A participação usando a Internet por meio de e-mail, ou possibilitando o voto e o acesso à informação em websites são amplamente utilizados como ferramentas participativas (Department of Sustainability and Environment - DSE, 2005).

O termo “Electrónico” inclui novas e melhores possibilidades de transmissão de informação, ou seja, a diversidade e a frequência de formas de comunicação interactiva e a rápida e completa disponibilidade de informações políticas e de documentos.

O objectivo da Democracia Electrónica é aumentar o envolvimento dos membros do público de forma que estes expressem as suas opiniões sobre um sítio na internet, via e-mail, ou através de outras opções de comunicações electrónicas, a fim de influenciar o planeamento e a tomada de decisão. Desta forma pretende aumentar-se o número e a variedade de pessoas que exercem os seus direitos democráticos através de observações enviadas aos órgãos responsáveis pela tomada de decisão no que diz respeito às propostas e questões. Assim oferece-se a oportunidade de integrar os cidadãos no processo político de discussão e decisão, uma vez que se cria um espaço público virtual onde as pessoas podem interagir, discutir problemas e partilhar ideias.

Um processo democrático é dividido em três sub-processos, sendo eles:

- Aquisição de informação;
- Formação de uma opinião;
- A decisão.

Esta abordagem está relacionada com a esperança de que será possível reactivar politicamente cidadãos interessados no curso de extensão e uma rápida utilização dos novos meios de comunicação reforçar a legitimidade do sistema político. Na Democracia Electrónica os cidadãos deveriam desempenhar o papel de cidadãos politicamente activos.

A Democracia Electrónica permite a participação de um grande número de pessoas. O seu desenvolvimento pode ser rápido ou prolongar-se durante alguns meses, sendo que o custo pode variar de moderado a dispendioso. A participação através de Democracia Electrónica é passiva, no entanto pode consistir em informar o público.

O processo inicia-se com a formação de um grupo, o mais diversificado a nível de competências e experiências possível, para a criação de Democracia Electrónica.

O passo seguinte é a configuração do sítio na internet, fornecendo informações sobre sua organização, hiperligações para outros endereços electrónicos que podem fornecer esclarecimentos de fundo. O objectivo deve ser apresentado de forma clara e concisa. As pessoas criam a sua própria linha de diálogo através de seu website. Os visitantes do sítio devem ser contabilizados por representarem o interesse existente no assunto ou nas questões de maior importância para a comunidade. De destacar ainda que deve ser divulgado o processo de democracia electrónica nos meios tradicionais (rádio, televisão ou impressão) de modo a chegar ao maior número de pessoas possíveis.

Inquéritos

Os Inquéritos são um método utilizado para recolher informações a partir de uma população específica, permitindo medir a opinião pública. Possibilitam perceber o nível de informação do público sobre uma questão, bem como as suas atitudes e ideias num determinado momento. Permitem estimar as atitudes da comunidade ou de um determinado grupo-alvo (Department of Sustainability and Environment - DSE, 2005).

Os inquéritos são concebidos para recolher informações a partir de grupos da comunidade em relação a uma determinada questão ou problema, tendo em conta que os inqueridos podem não estar capacitados a responder a questões técnicas. Os resultados dos inquéritos fornecem informações sobre os dados demográficos e / ou opiniões de um grupo específico de pessoas. Esta informação pode permitir que os órgãos de decisão tomem decisões informadas ou informem a comunidade em relação a uma questão ou proposta. O número de inquiridos é elevado o que pode tornar o processo dispendioso, no entanto o custo da execução de inquéritos é bastante variável. Tal como o custo também o período de tempo depende do número de inquiridos, no entanto é uma técnica considerada rápida (varia entre algumas semanas e mais de 6 meses). Trata-se de uma metodologia de participação passiva pois existe consulta no que respeita as opiniões e informações de uma comunidade.

Dentro da metodologia baseada em inquéritos existem os que são realizados com o intuito de construir uma visão para o futuro, usando perguntas para concentrar a atenção do povo sobre passado e futuro. Estes inquéritos são designados por Inquéritos Apreciativos. Estas questões são, em seguida, levadas para a comunidade em geral. As questões abordadas muitas vezes em torno do que as pessoas desfrutam de um espaço, as suas esperanças para o futuro, e os seus sentimentos sobre as suas comunidades.

A forma de executar um inquérito varia segundo a disponibilidade humana e financeira e os objectivos pretendidos. Assim podem ser desenvolvidos inquéritos cara a cara ou via telefónica.

Role play

A metodologia designada por *Role Playing* pretende que as pessoa defendam os interesses de outras. Assim nas reuniões ou actividades onde se discutem temas ou questões os participantes defendem interesses que não são os seus, uma vez que assumem papéis, actuando de acordo com as personagens predeterminadas, seguido por uma avaliação da actividade. Quando as pessoas assumem um papel que pode ser desconhecido para elas, esse processo aumenta a compreensão do tema a partir de outra perspectiva (Parsons et al., 1996).

Com a implementação de um *Role Playing* solicita-se que as pessoas desempenhem um papel, distinto do seu. Este processo ajuda na tomada de conhecimento e compreensão de outros pontos de vista, e na observação de uma gama de diferentes perspectivas que podem afectar as decisões e o planeamento em relação aos recursos naturais. Outro objectivo é desenvolver a coesão de equipa à medida que as pessoas se apercebem como os diferentes papéis são necessárias na perspectiva global de gestão de recursos naturais. Os cidadãos ao observar o problema sobre outras perspectivas adquirem uma melhor compreensão do mesmo o que se mostra uma vantagem, nomeadamente para determinar a extensão dos conflitos.

Esta metodologia pode ser utilizada numa audiência composta por dezenas de pessoas, possibilitando uma maior consciência dos papéis de outras pessoas, ou em relação a um assunto ou proposta, como a relevância ou importância desses papéis. A aplicação da metodologia dura alguma semanas mas com um custo baixo o que torna a técnica económica (Department of Sustainability and Environment - DSE, 2005).

A base do *Role Play* assenta em três partes: preparação, negociação e discussão. Assim a preparação consiste na aprendizagem de informação bem como de um conjunto de instruções. Na fase seguinte existe a negociação dos tópicos a discutir na última fase.

Focus groups ou Grupos de discussão

Os *Focus Groups* designam uma ferramenta usada para medir a opinião pública focalizando-se num pequeno grupo de discussão, constituído por indivíduos seleccionados cuidadosamente. Existe uma interacção técnica, cara a cara, composta de pequenos grupos. Um facilitador apresenta uma ou mais propostas ao grupo para determinar as suas opiniões e reacções. Tal como as sondagens de opinião, os *Focus Groups* raramente são representativas de toda a

população. Muitas pessoas ficam excluídas. Este método é mais usado quando se quer aprender sobre um determinado assunto através de uma plateia selectiva. Esta ferramenta surgiu como uma de pesquisa de mercado e, portanto, pode ser vista como um esforço para aprender como vender uma mensagem (Department of Sustainability and Environment - DSE, 2005).

Os *Focus Groups* permitem descobrir quais são as questões que mais preocupam a comunidade ou grupo quando a informação disponível é escassa. Permitem fornecer informações mais detalhadas em relação a forma como as pessoas compartilham e desenvolvem as suas questões.

O sucesso do grupo depende da habilidade do moderador. O grupo é constituído por 6 a 12 pessoas de maneira que os participantes se sintam confortáveis em expressar as suas opiniões. Sempre que se pretende obter informação objectiva em larga escala é necessário, no mínimo, quatro grupos focais e, com 12 pessoas de forma a recolher todas as informações necessárias.

O tipo de participação conseguido é a consulta oral com um nível baixo de participação activa, sendo que com o objectivo de recolher opiniões. O tempo da realização do Grupo Focal em si é curto, aproximadamente 2 horas. Contudo é necessário ter em conta o tempo de preparação do evento, de recrutar os participantes e de este se inscreverem e reagirem aos resultados da aplicação da ferramenta. Deve considerar-se os conhecimentos dos participantes em relação ao tema, pois em situações onde seja necessário incutir conhecimentos o tempo tem de ser alargado. Uma vez que o evento tem um tempo de duração curto os recursos financeiros também vou ser baixos.

Analisa em profundidade as atitudes e incentiva a participação plena. Os membros do grupo podem ser seleccionados por serem representativos da população em geral ou de um grupo específico da população. Pode ser uma boa maneira de envolver grupos marginalizados.

Apresenta um elevado nível de interacção entre os participantes devido à pequena dimensão do grupo. Permite uma maior compreensão de como as pessoas pensam sobre determinadas questões. Os membros podem ser especialmente recrutados para encaixar em determinados perfis. Apresentam-se também como uma forma de recolher as opiniões dos nativos que não se exprimem na mesma língua, usando tradutores. Ajuda a compreender a forma como as pessoas pensam sobre questões.

Para o desenvolvimento desta metodologia é necessário um facilitador para conduzir uma discussão guiada, na qual participam de 6 a 12 pessoas, sobre um tópico específico. Os *Focus Groups* normalmente duram uma ou duas horas e são geralmente gravados. No final produzem um relatório do processo e dos resultados. Este é, então, distribuído a todos os participantes.

Brainstorming

Brainstorming é uma ferramenta útil e popular para desenvolver soluções criativas para os problemas. É um processo de pensamento lateral, permite recolher todas as ideias e pensamentos, mesmo os que a partida parecem estranhos. Grupo brainstorming pode ser muito eficaz, uma vez que utiliza a experiência e a criatividade de todos os membros do grupo. O Facilitador aponta todas as ideias dos participantes partindo do problema central sem nunca criticar nenhuma ideia (Department of Sustainability and Environment - DSE, 2005).

Brainstorming é útil para estimular uma oficina e criar um senso de unidade entre os participantes. No entanto é importante ter em conta que se trata de uma ferramenta ideal para situações onde não há hierarquia. Visa desenvolver uma gama mais ampla de opções criativas, para posteriormente as avaliar e seleccionar as melhores. Oferece melhores soluções para um problema da comunidade ou uma proposta, porque é debatido um maior leque de opções. O número de pessoas que pode participar varia bastante de caso para caso. Trata-se de uma ferramenta de participação activa onde as partes interessadas participam na tomada de decisão. O tempo necessário para a implementação da ferramenta é relativamente curto, apenas de algumas semanas. É ainda uma ferramenta económica (Parsons *et al*, 1996).

Para executar uma sessão efectivamente, deve considerar-se os princípios apresentados de seguida. Também é necessário nomear uma pessoa especificamente para anotar as ideias resultantes da sessão, tendo em consideração:

- A definição do problema que se pretende resolver claramente, e estabelecer os critérios a serem cumpridos;
- Garantir que ninguém critica ou avalia ideias durante a sessão. As críticas introduzem um elemento de risco para os membros do grupo ao apresentar uma ideia;
- Conseguir a contribuição de todos no desenvolvimento de ideias;
- Incentivar os participantes a expressar tantas ideias quanto possível, das possíveis às mais radicais e impraticáveis;
- Garantir que nenhuma linha de pensamento é seguida por muito tempo;
- Incentivar as pessoas a desenvolver outras ideias.

Entrevistas

As Entrevistas podem ser usadas como alternativa aos Inquéritos ou às Audiências Públicas, uma vez que permitem o diálogo e respostas diferenciadas e detalhadas. Proporcionam a

oportunidade para troca de informação em profundidade. Geralmente são realizadas no espaço neutro ou pertencente ao participante (Parsons et al., 1996).

As entrevistas às partes interessadas fornecem uma visão abrangente das opiniões dos entrevistados sobre um tópico específico. Esta ferramenta permite revelar preocupações ou ideias ocultas que não seriam expressas em resposta a um número definido de questões específicas. A finalidade das entrevistas às partes interessadas é obter informações detalhadas e opiniões sobre uma determinada questão através de uma ampla discussão em vez de um questionário específico. Permite construir um entendimento e chegar a soluções ou novas ideias através das perspectivas individuais das partes interessadas.

As entrevistas são um tipo de participação passiva ao nível da consulta. Programação e realização de entrevistas individuais pode ser demorado, o que é um dos factores que torna as entrevistas uma ferramenta dispendiosa. Podem oferecer orientação para as futuras actividades de participação pública.

Seleccionam-se os entrevistados designados de acordo com critérios (áreas de especialização, a representação de grupos, uma complementaridade de competências para comissões).

Organizam-se os horários e locais para entrevistar. Melhor qualidade da informação será apresentada se o entrevistado está num cenário familiar, por isso pode ser mais fácil para o entrevistador para ir até eles. Assegurar tempo ininterrupto de pelo menos uma hora, o que implica uma boa preparação de bastidores.

Imediatamente após a entrevista é necessário registá-la o mais rapidamente possível, considerando todos os aspectos que estão na memória do entrevistador incluindo a linguagem corporal. Preparar um relatório, incluindo as entrevistas na íntegra, e oferecer exemplares aos entrevistados.

Sondagens Deliberativas

As Sondagens Deliberativas foram desenvolvidas para superar a natureza, muitas vezes desinformada e inconstante, dos resultados das sondagens. Permitem compreender a evolução do pensamento do público em relação a um assunto, se a este fosse dada a oportunidade adequada para reflectir a cerca do mesmo.

As sondagens envolvem um grande número de pessoas e os seus pontos de vista no que respeita a uma questão em particular (Videira, 2005). Permitindo assim, para além de observar a evolução

das visões dos participantes, compreender o que estes aprendem sobre um tema e, uma vez que é uma ferramenta de grande escala tem uma representatividade estatística maior.

O objectivo das Sondagens Deliberativas é medir a opinião informada das pessoas em relação a um determinado assunto. Os resultados reflectem o que um cidadão colectivamente informado pretende dos políticos.

O número de participantes é à escala das centenas. É importante que os participantes constituem uma amostra representativa da sociedade; se um processo de selecção aleatória poderia excluir os grupos minoritários, há uma necessidade de um método de selecção mais afirmativa.

Os cidadãos não são tidos em conta nos processos de tomada de decisão, apenas são recolhidas as suas opiniões. A sondagem é executada ao longo de vários dias, nos quais os participantes deliberam em pequenos grupos. O resultado é uma série de questões a serem colocadas aos peritos ou políticos num debate a realizar posteriormente (Videira, 2005).

As vantagens a destacar da aplicação da ferramenta são:

- melhor representação demográfica da população;
- aumenta a compreensão pública da complexidade das questões;
- inclui as pessoas que normalmente não optam por se envolver;
- demonstra a grande diferença entre as pessoas desinformadas e informado da opinião;
- uma boa forma de medir a diversidade da opinião pública.

Inicia-se o processo com uma sondagem à amostra de participantes sobre temas específicos. Após essa sondagem inicial, os membros da amostra são convidados a juntarem-se durante alguns dias para discutirem algumas questões.

De seguida são enviados materiais específicos de instrução para os participantes e disponibilizados ao público. Os participantes estão envolvidos no diálogo com peritos. Este diálogo tem por base questões que os próprios participantes desenvolveram em pequenos grupos de discussões com os mediadores treinados. Após esta deliberação, a amostra é questionada novamente sobre as perguntas originais.

As mudanças de opinião são pensadas para representar as conclusões do público caso tivesse a oportunidade para se tornar mais informado sobre os assuntos.

Comités Consultivos

Designa-se por Comité Consultivo um grupo representativo das partes interessadas que se reúne regularmente, durante um longo período, para discutir questões de interesse comum.

Comités consultivos são um bom fórum onde os conflitos podem ser resolvidos através das técnicas de resolução de litígios, consensos, de mediação e negociação. Os grupos com interesses opostos tem a oportunidade de aprenderem uns sobre os outros interesses da subjacente e, na melhor das hipóteses, encontrar possibilidades de acordo (Long e Beierle, 1999).

Os Comités Consultivos podem ser usados isoladamente ou em conjunto com outras técnicas. Permitem educar o público, aumentando a sua compreensão e sensibilização numa determinada emissão ou política. Pretende-se com os comités melhorar a qualidade substantiva das decisões, gerar novas alternativas políticas e aumentar a confiança nas instituições governamentais. Um outro objectivo é a redução de conflitos.

A diversidade de perspectivas e representatividade são critérios importantes aquando da selecção membros. Geralmente, a comissão elege os seus próprios dirigentes. A maioria dos participantes não técnicos em Comissões Consultivas serve como representantes de interesses particulares das partes interessadas. Os Comités consultivos apresentam potencial para promover o diálogo e a consequente partilha de informações entre os interessados e o governo (Long e Beierle, 1999).

Muitos comités consultivos operam por consenso, promovendo a resolução de disputas entre interesses opostos. A interacção regular ao longo do tempo entre todos os participantes, incluindo o governo, pode criar confiança e relações que tornam mais fácil resolver problemas futuros. Um Comité Consultivo que seja bem conseguido permite educar os participantes, promover o diálogo sobre os valores e interesses partilhados, construir confiança e reduzir conflitos. Os membros da comissão consultiva não são apenas uma fonte de valores, pressupostos e preferências, mas uma fonte de factos e alternativas inovadoras.

Os representantes dos grupos da comunidade ou região ou dos interessados podem ser seleccionados de duas formas:

- Uma agência identifica cuidadosamente todos os interessados, incluindo o público em geral;
 - O público auto selecciona-se, comparecendo os cidadãos que se encontram interessados.
- Nesta situação caso a adesão não seja totalmente representativa, uma agência

representativa deverá incentivar grupos representantes a assistir ou procurar a sua entrada de alguma forma.

São realizadas reuniões regulares onde os comentários e pontos de vista dos participantes são gravados. Nestas mesmas reuniões pretende alcançar-se o consenso no que se refere às questões em discussão, no entanto o consenso não é necessário.

É atribuído ao Comité Consultivo um papel importante na decisão, (o que é um factor relevante para o sucesso uma vez que permite mostrar aos participantes o papel que tem a desempenhar e provar que o seu esforço não será em vão).

Design Charrettes

Actualmente o termo *Charrettes* designa uma oficina pública concebida para facilitar a discussão aberta entre as principais partes interessadas de um projecto em desenvolvimento. Estas oficinas permitem trabalhar intensivamente sobre um assunto e apresentar as suas conclusões num fórum público.

Uma equipa de peritos do projecto reúne-se com grupos da comunidade ao longo de um período que pode ir de três ou quatro dias até duas semanas, com o objectivo de recolher informações sobre os problemas na comunidade. A equipa *Charrette* funciona em conjunto para encontrar soluções e promover ideias criativas que irão resultar numa clara e detalhada visão realista para o desenvolvimento futuro, isto é pretende gerar-se um consenso entre os diversos grupos de pessoas e formar um plano de acção. O processo *Charrette* é um exercício de transparência, onde a informação é partilhada entre o programador e os profissionais interessados no projecto, construindo-se assim confiança entre os envolvidos.

A visão a desenvolver de uma região geográfica, em processo de planeamento, baseia-se essencialmente nas questões que as partes interessadas afirmaram ser uma prioridade. Logo com o processo *Charrette* deseja-se adquirir a visão, os valores e as ideias da comunidade de forma a criar alternativas geradas pelos participantes (Elliott *et al*, 2005). O processo *Charrette* mostra-se uma boa maneira de criar entusiasmo e energia positiva para o projecto e, ao mesmo tempo, ser flexível para a criatividade da comunidade. A informação partilhada e a compreensão adquirida pelos participantes são o produto mais importante. A confiança que é construída entre as partes garante que a visão resultante é baseada predominantemente sobre as questões que as partes interessadas sentem ser cruciais para eles. Este processo permite a contribuição de dezenas de pessoas e a um custo de moderado a económico. A metodologia *Charrette* é de participação

activa uma vez que há envolvimento das partes interessadas na tomada de decisão pois estas actuam em conjunto com os decisores.

A presente metodologia desenvolve-se em três fases apresentadas de seguida.

A primeira fase, a pré-Charrette, concentra-se na determinação do foco principal da aplicação da metodologia. Nesta etapa o trabalho da comissão de direcção em conjunto com o facilitador é, fundamentalmente, identificar um conjunto preliminar de questões a serem abordadas.

A segunda fase, a Oficina *Charrette*, são realizadas entrevistas com grupos da comunidade onde se organizam os assuntos, elaboração de recomendações, a se identificação os projectos bem como o desenvolvimento e implementação de estratégias no local.

A última fase, a pós-Charrette, consiste na elaboração de um documento final indicando os pontos fortes do local, desafios e recomendações. A terceira fase inclui também a preparação e entrega de uma apresentação formal aberta a todos os membros do local.

Workshops

Os *Workshops* são reuniões públicas informais que podem incluir apresentações ou exposições, desenvolvendo-se em grupos de trabalho interactivos. Esta ferramenta visa criar uma base para a acção local e para reunir conhecimentos futuros de como os participantes visualizam um possível futuro. A oficina é usada para reunir conhecimentos sobre barreiras e dos participantes experiências e visões do tema, bem como as suas atitudes perante os cenários e definir a base para estes. Nas oficinas as pessoas são convidadas a trabalhar em grupo para resolver um problema comum ou uma tarefa. Pretende-se ainda criar um consenso para a acção como alternativa a fornecer informações ou responder a perguntas (Department of Sustainability and Environment - DSE, 2005).

Os indivíduos a participar são seleccionados consoante os conhecimentos e perícia, funcionando melhor com um menor número de participantes. No entanto podem existir vários grupos o que torna a audiência do método elevada. Deve ainda existir um facilitador capaz de envolver todos os participantes na discussão.

As Oficinas permitem trazer os interessados a um ambiente estruturado de forma planear, decidir ou superar dificuldades. No final obtêm-se um relatório, opiniões, sugestões ou planos que tenham sido desenvolvidos colaborativamente e acordados por todos os participantes, sobre um tema ou proposta. Desta forma torna-se uma metodologia excelente para a discussão de critérios

ou a análise de alternativas. A crítica dos cenários pelos participantes, juntamente com as suas próprias experiências forma a base para visões e planos de acção.

Uma Oficina trata-se de uma metodologia de participação activa onde as partes interessadas participam na tomada de decisão. Para a implementação da mesma são necessários entre 6 semanas a 6 meses, sendo que o custo de implementação é muito variável podendo ir de económico a dispendioso (factores de que depende).

Uma Oficina passa por diferentes fases de intervenção, que incluem:

- Uma fase crítica das experiências e pontos de vista dos participantes,
- Uma fase visionária de cenários possíveis, e
- Uma fase em que é elaborado um plano de acção e as possíveis barreiras estabelecidas.

Durante o seminário, há um tempo para reflexão, discussão, apresentação e tempo para a votação.

Reuniões Sociais Informais (reuniões em pequenos grupos)

Trata-se de pequenas reuniões entre vizinhos na casa de algum ou num café. Estas reuniões são caracterizadas pela sua informalidade que promove a conversação entre as pessoas de forma descontraída, o que possibilita aos indivíduos responderem de forma descontraída. Desta forma cria-se a possibilidade de conversar, ouvir e partilhar ideias sobre assuntos de interesse mútuo. Pelo carácter informal das reuniões, os participantes geralmente estão mais dispostos a discutir questões e o diálogo é maximizado (Elliott *et al*, 2005).

As Reuniões Sociais Informais têm, geralmente, um facilitador com o dever de recordar a todos que não há ideias certas ou erradas, e que a contribuição de todos é valiosa. O facilitador também encoraja as pessoas a ouvir, a perguntar e a esclarecer dúvidas, incentivando a comunicação bidireccional, tendo um gravador que regista sugestões e questões reveladas na reunião.

O objectivo pretendido é incentivar as pessoas a continuar a discutir um assunto até que todos os membros tenham a oportunidade de se fazer ouvir. Procura-se ainda proporcionar uma oportunidade de partilha não só de opiniões, mas as informações e as alternativas propostas para a comunidade.

Uma das características a destacar das Reuniões Sociais Informais é o facto de estas conseguirem ser um excelente veículo de mudança social uma vez que facilita a construção de senso na comunidade, proporciona um espaço de partilha, e pode gerar comentários e observações sobre

questões e propostas relativas à comunidade. Mostra-se ainda uma forma de maximizar o diálogo bidireccional.

Apesar de o número de elementos dos grupos poder variar consideravelmente é mais usual formarem pequenos grupos para concretizar reuniões informais. No entanto as conclusões podem ser apresentadas a grandes plateias. Esta metodologia apresenta a vantagem de permitir às pessoas que não se expressariam numa reunião com uma audiência grande de o fazerem quando são elementos de um pequeno grupo. O período de tempo de uma reunião informal varia entre algumas semanas e vários meses, sendo que o seu custo é reduzido. As Reuniões Sociais Informais são um método de participação passiva dado pretenderem fornecer informação e consultar os indivíduos no que respeita a questões ou projectos.

Negociação e Mediação

A Negociação é um processo que promove a criação de acordo de forma a satisfazer ambas as partes. Um acordo pode ser alcançado simplesmente através de uma troca directa ou através de negociações. Neste contexto é interessante referir que uma negociação implica uma situação "win-win" em que todas as partes estão satisfeitas.

A Mediação é a tentativa de ajudar partes que se encontram em discordância a conseguirem ouvir-se mutuamente para minimizar os prejuízos que podem vir de um desacordo. Assim torna-se possível maximizar a área de qualquer acordo e encontrar uma forma de evitar as áreas de desacordo, se interferir com o processo de procura de um compromisso ou resultado gerado por acordo de ambas as partes.

Com a Mediação e a Negociação cria-se uma possibilidade de lidar com conflitos de forma criativa e positiva e de encontrar uma solução ou um caminho para as pessoas ouvirem e apreciarem as diferenças entre as suas perspectivas. O resultado esperado com a Negociação e a Mediação é a oportunidade discutir questões contenciosas e chegar a acordos a partir de diferentes opiniões, que são considerados e incluídos.

É frequente utilizar a Negociação e a Mediação quando todas as outras metodologias falharam de forma a melhorar a satisfação de todas as partes e criar consenso.

A Negociação e a Mediação podem ser usadas com um elevado número de pessoas e o processo pode demorar apenas algumas semanas ou vários meses. O Custo do processo varia de moderado a elevado. As partes interessadas participam activamente uma vez que colaboram na tomada de decisão.

Júris de Cidadãos

O termo Júri de Cidadãos foi criado no final dos anos 1980 pelo Centro de Jefferson⁶, em Minneapolis. Pretende envolver a comunidade no processo de tomada de decisão e permitir aos decisores ouvirem a voz do povo. O Júri de Cidadãos é constituído por um pequeno grupo de pessoas escolhidas aleatoriamente de forma a representarem um microcosmo da sua comunidade, sendo que cada cidadão deve representar o interesse público e não o seu próprio interesse. Este grupo de indivíduos é pago para assistir a uma serie de reuniões, para discutir e aprender sobre um tema específico e tornar publicas as suas conclusões e recomendações, sendo inicialmente informados em detalhe sobre os antecedentes e o pensamento actual que é relativo a uma questão particular, de forma a discutir possíveis abordagens. Deste modo torna-se uma oportunidade única para os cidadãos aprenderem sobre um assunto e deliberar em conjunto para encontrar uma solução em comum (The Jefferson Center, 2004).

Esta ferramenta baseia-se no pressuposto de que, dando a informação adequada e oportunidade, todas as pessoas, até mesmo as que não são profissionais do assunto em questão, podem ser consideradas confiáveis para tomar decisões legítimas e justas em nome da comunidade. O grupo de indivíduos representantes do Júri de Cidadãos traz com ele um valor intrínseco no bom senso e sabedoria nascida de seu próprio conhecimento e experiência pessoal. Cidadão júris proporcionar a oportunidade de acrescentar a esse conhecimento e para a troca de ideias com os seus concidadãos. O resultado é um colectivo, em que cada jurado tem um valioso contributo para fazer.

Durante os vários dias de audição, o diálogo profissionalmente moderada que assegura que todas as perguntas são respondidas. Os jurados deliberam e no fim do processo emitem um relatório com as principais conclusões e recomendações. Cidadãos jurados podem ser usados para mediar um conflito, ou para fornecer uma forma transparente e não-alinhados ponto de vista.

O júri cria uma opinião pública informada sobre o que sentem que os decisores políticos devem fazer. Embora originalmente concebido para as comunidades locais para tratar de questões de interesse local, os júris estão agora a começar a ser utilizados para analisar questões nacionais. Os Júris de Cidadãos são uma forma para aconselhar a decisão e não de tomada de decisão.

O Júri de cidadãos pode ser utilizado como ferramenta para a inserção das pessoas no processo de tomada de decisão quando:

⁶ Centro de Jefferson é uma organização sem fins lucrativos e não partidária que defende a utilização de um processo democrático conhecido por Júri de Cidadãos.

- Se procura um retorno qualitativo sobre determinadas propostas apresentadas;
- For necessário gerar novas ideias;
- Se pretender a identificação de questões de maior consulta prática;
- Se deseja acompanhar as mudanças das percepções dos problemas (questões);
- Procura compreender comportamentos e motivações;
- Se quer obter pontos de vista;
- Se procura gerar informações mais detalhadas;
- Se necessita explorar questões sensíveis e difíceis;
- Se exige uma visível opinião pública.

Cabe aos organizadores a tarefa de seleccionar, de forma aleatória, indivíduos da comunidade que sejam representativos. O grupo é constituído por 10 a 20 indivíduos não é representativo mas é seleccionado aleatoriamente de todos os interessados que responderam ao convite inicialmente feito. Os jurados são autorizados a interrogar as fontes de informação disponíveis, em vez de ser apenas a receptores passivos de instruções escritas e especialista testemunhos

O Júri de Cidadãos é uma ferramenta de participação activa, uma vez que as partes interessadas participam na decisão. O tempo necessário para aplicar a ferramenta em questão pode variar 3 a 4 dias. Os cidadãos serão pagos para participarem no processo.

A grande vantagem de um Júri Cidadãos é que promove a entrada de um grupo de cidadãos no processo de tomada de decisão. O grupo será simultaneamente informado e representante do público. Envolver os cidadãos num diálogo de alta qualidade sobre uma questão-chave, em última instância, contribui para aumentar o apoio do público para a política resultante.

Esta ferramenta pode ser usada para mediar um conflito, ou para fornecer uma forma transparente de conhecer os vários pontos de vista.

De forma a aplicar a ferramenta é necessário começar por seleccionar uma amostra representativa de cidadãos do grupo alvo. O número de indivíduos a integrar no processo de PP varia consoante os autores, no entanto será considerado que o Júri de Cidadãos deverá ser constituído por 10 a 20 pessoas, tal como refere o documento guia do projecto Advisor. De seguida será elaborada uma questão importante para o assunto ou problema em desenvolvimento ou uma série de opções para o Júri considerar. Serão então apresentadas as regras aos constituintes do Júri e permitido que cheguem a uma recomendação em 2 a 4 dias. Assim o processo começa por colocar os jurados ao corrente da situação/assunto. De seguida são expostas apresentações de testemunhos das diferentes formas de lidar com os problemas. Por

fim o Júri desenvolve as suas recomendações. Dentro do prazo acordado deve organizar-se uma apresentação do painel e / ou recolher o relatório do júri, que deve descrever as suas recomendações. Por último publicar um relatório e as recomendações. Para o caso em que as recomendações do Júri de cidadãos não serem seguidas deve publicar as razões.

Future Search Conference

Uma Conferência de Pesquisa Futura consiste numa reunião que, geralmente, decorre durante dois dias e com a qual se pretende que os participantes criem uma visão partilhada do futuro da comunidade. Desta reunião participam os responsáveis pela tomada de decisão e as pessoas afectadas pela mesma para tentar chegar a acordo sobre um plano de acção. Os participantes são incentivados a explorar o passado, o presente e o futuro e a fazer planos de acção com base num terreno comum (Department of Sustainability and Environment - DSE, 2005).

Com uma Conferência de Pesquisa Futura pretende conseguir-se a ajuda de um grupo de pessoas para desenvolver uma série de opções para o futuro, e chegar a acordo sobre um plano de acção. Dado que se incluem os participantes com o poder de realizar decisões, bem como aqueles que serão afectados, as soluções apresentadas tem maior probabilidade de conseguir ser implementadas. Torna-se então possível desenvolver um plano que integre as necessidades e desejos das pessoas afectadas, bem como os das agências ou departamentos responsáveis pela tomada de decisão. Esse plano deverá permitir que uma comunidade ou grupo alcance uma visão futura.

A metodologia em análise é ainda útil na identificação de problemas nas fases iniciais de um projecto ou processo, bem como auxílio na identificação das principais questões. É também adequada para quando é desejável a participação de grandes grupos ou é pedido um fórum aberto. O custo da implementação da metodologia pode variar de moderado a elevado.

Grupo de Trabalho

O Grupo de Trabalho é uma forma de grupo consultivo, constituído por um grupo de peritos que representam as partes interessadas e é formado para desenvolver uma tarefa específica ou uma recomendação política. Este Grupo desempenha um papel vital na força e sucesso de um projecto. Os membros servem como ligações importantes entre uma equipa de projectos, como uma agência governamental ou grupo sem fins lucrativos, e a comunidade em geral. Após um projecto estar concluído, o Grupo pode formar a base para uma organização permanente que continua a supervisionar os esforços de planeamento e gestão na área, ou ser simplesmente

dissolvido. O Grupo de Trabalho está encarregado de supervisionar o trabalho que é feito, discutindo propostas e conclusões e partilhando recomendações com o público em geral.

Deve ser implementado no início do projecto e tendo em conta o forte envolvimento por parte do público necessário para o processo de planeamento. Torna-se ainda essencial estar consciente do forte interesse de vários grupos que já manifestaram oposição e da necessidade em obter uma melhor compreensão das questões da comunidade e construir um consenso.

O processo inicia-se com a definição do papel do Grupo de trabalho. Posteriormente são escolhidos os membros que irão fazer parte do Grupo, tendo em conta os interesses que defendem, de modo que todos estejam representados. Com o Grupo já formado passa-se á sua organização e definem-se as regras. É ainda estabelecido o calendário de reuniões. Se as reuniões forem abertas ao público em geral é necessário estabelecer um elevado nível de comunicação e publicidade nos órgãos de comunicação social local. Ao longo do processo, especialmente se decorrer num período alargado deve mostrar-se o apreço pelo trabalho do Grupo e no final este mesmo trabalho deve ser reconhecido.

Técnica de construção de consenso

A Técnica de Construção de Consenso é um processo voluntário pelo qual os representantes das partes envolvidas decidem por consenso, possivelmente usando um mediador imparcial.

O método reconhece a diversidade de meios de subsistência e funciona através de uma aprendizagem e de um processo de planeamento estruturado, que se centra nos interesses comuns. Trabalha com cada categoria de partes interessadas separadamente para dar prioridade aos problemas relativos aos recursos naturais a partir dos quais depende, em grande medida, a sua subsistência. As soluções possíveis e seus impactos são analisados separadamente pelos grupos interessados antes da reunião em plenário. Na referida reunião é possível partilhar a sua análise e formar um consenso sobre soluções mutuamente benéficas. O processo identifica as acções colectivas que são necessários para se chegar a soluções escolhidas, e determina os impactos potenciais sobre as diferentes partes interessadas e as responsabilidades de execução, acompanhamento e avaliação (Sultana e Thompson, 2004).

A metodologia é utilizada quando partes, mutuamente dependentes, não chegam a acordo, de maneira a ser possível criar um consenso sobre as decisões, tais como a selecção de critérios e alternativas. Os objectivos da criação de consensos são procurar um acordo entre todas as partes interessadas e maximizar os possíveis ganhos para todos os envolvidos. O resultado é uma decisão negociada de forma unânime ou o mais perto possível.

A aplicação da técnica apresenta cinco etapas, sendo elas:

- Convocar o grupo. A meta é formar uma equipa que represente toda a gama de preocupações de todos aqueles que deveriam ser envolvidos. O facilitador ajuda o líder da equipa a enunciar a agenda e as regras de jogo;
- Clarificar responsabilidades. A única maneira de obter um resultado quase unânime é certificar-se de que todas as pessoas envolvidas compreendam que eles são responsáveis pela formulação de propostas que não só satisfazem as suas próprias necessidades, mas também as necessidades de todos os que estão a participar;
- Deliberação de ideias. Baseia nas melhores informações disponíveis e numa gama de possibilidades para responder a todas as preocupações;
- Chegar a uma decisão. O objectivo é unanimidade, no entanto alcançar um acordo significativo é suficiente;
- Implementar a decisão. Muitas vezes o grupo de trabalho não termina quando se alcança a unanimidade. A execução da Técnica de Construção de Consensos pode estender-se durante o processo de implementação.

Tecnologias de informação (TI) e Sistemas de informação geográfica na participação pública (PPGIS)

Os sistemas de informação geográfica são uma colecção de ferramentas e abordagens que têm sido amplamente utilizadas para lidar com ambientes complexos, através do planeamento da capacidade do sistema para armazenar, analisar e exibir grandes quantidades de dados espacialmente referenciados (Stewart *et al*, 2008).

PPGIS tem sido apresentada como uma tecnologia eficaz para incentivar a PP no planeamento ambiental. O termo PPGIS é caracterizado por uma combinação de SIG e a noção de participação do público. Essencialmente, PPGIS é uma abordagem *bottom-up* (que se desenvolve de baixo para cima, isto é dos itens individuais para os dados agregados), com a qual as preocupações dos cidadãos locais e os conhecimentos podem ser apresentadas através da utilização de sistemas de informação geográfica como uma ferramenta (Sun *et al.*, 2009).

A PPSIG é a aplicação de SIG para fortalecer a PP na tomada de decisões, para promover os objectivos da comunidade, e para ajudar a comunicar alguns problemas baseados em localização. Logo trata-se de uma ferramenta de apoio à decisão.

Avaliação Social Multi-critério (SMCE)

A Avaliação Social Multi-critério é um método utilizado para apoiar processos de tomada de decisão com a análise de uma série de alternativas, tendo em conta interesses opostos e uma ampla gama de critérios de avaliação, geralmente incluindo os aspectos económicos, sociais e ambientais (Antunes *et al*, 2004). Esta avaliação permite considerar um grande número de dados, relações, critérios e objectivos que estão geralmente presentes num problema de decisão, possibilitando assim o estudo do assunto de forma multidimensional.

A SMCE permite o uso de diferentes tipos de entrada do conhecimento gerado pelos peritos e pelos actores sociais, isto é um tipo de avaliação multi-critérios (MCA) que considera a dimensão social do problema. A MCA é uma ferramenta desenhada para ajudar na tomada de decisões na presença de diferentes objectivos. Pode ser usada quando cada alternativa disponível é melhor de acordo com alguns critérios e, pior, segundo outros, como muitas vezes acontece quando se trata de projectos de investimento ou de concepção política (Russi, 2007).

A Avaliação Social Multi-critério apresenta potencial de revelar novas ideias inovadoras, não consideradas anteriormente. SMCE é concebido de forma explícita e, por conseguinte, é particularmente bem adaptado para a resolução de conflitos e encontrar a convergência entre os diferentes “pontos de vista” das partes interessadas. Este tipo de avaliação tem a capacidade para gerir a informação quantitativa e qualitativa para a avaliação, sendo uma ferramenta particularmente bem adaptada para ajudar à decisão na avaliação da fase de planeamento. A sua natureza cíclica é flexível e permite a adição de novas alternativas como o processo de aprendizagem.

A equipa de investigação desenvolve uma análise do contexto. Realizam-se entrevistas e questionários no sentido de identificar as partes interessadas e definir o assunto em questão. O uso de entrevistas e questionários podem também permitir identificar alternativas. Cabe às partes interessadas a tarefa de identificação de critérios para avaliar as alternativas.

Conferências de Consensos

Nas Conferências de Consensos o público tem a oportunidade de desenvolver a sua compreensão, em relação a questões técnicas e científicas, através do diálogo com peritos (Videira *et al*, 2006). Uma característica desta ferramenta é o facto de a iniciativa pertencer aos cidadãos, uma vez que são eles que definem os pontos principais a debater, incluindo a escolha da selecção de perguntas e as testemunhas, criando as suas próprias conclusões finais.

Uma Conferência de Consenso é frequentemente utilizada como uma forma de incluir as opiniões do público em geral para a avaliação de novos desenvolvimentos científicos e tecnológicos. Esta permite dar aos membros da comunidade uma oportunidade para se pronunciarem sobre as questões comunitárias, para aumentar os seus conhecimentos e capacidade para participar em debates. Estreitar as relações entre o público, os especialistas e os políticos é um objectivo importante das conferências de Consenso.

Os cidadãos são inseridos na fase inicial do processo de forma a promover o seu conhecimento, quando necessário, a poderem desenvolver as suas questões para os especialistas, conseguindo chegar às suas próprias conclusões. A metodologia permite uma participação activa, possibilitando também aos interessados a participação na tomada de decisão. Envolve de dez a vinte pessoas para preparar perguntas para os especialistas e um facilitador experiente.

A Conferência de Consenso é um diálogo entre peritos e leigos, que se desenvolve durante 3 a 4 dias, o que encarece muito o processo, sendo esta uma desvantagem do mesmo. No entanto os participantes podem frequentar eventos preparatórios. Quanto á preparação das Conferencias é mais morosa, uma vez que necessita de seis a doze meses (Nielsen, et al., 2006).

De forma a garantir que os peritos possam assistir como testemunhas é necessário estabelecer contacto com eles muito antes do evento. Esta ferramenta de PP é particularmente adequado para a participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre questões altamente técnicas e complexas que requerem conhecimento especializado.

Numa fase anterior à conferência é necessário preparar as partes interessadas, isto é melhorar os seus conhecimentos. Desta forma tornam-se mais aptos a formularem questões que serão respondidas na conferência.

Modelação Participada

Ao longo do tempo têm vindo a desenvolver-se formas de participação cada vez mais interactivas entre os facilitadores (que são quem dirige o processo de participação) e os participantes de forma a entender os prós e os contras de determinada acção. Como exemplo de um método de participação onde subsiste a simulação das consequências de determinadas decisões existe a modelação participada.

Este consiste num método que envolve equipas no desenvolvimento de modelos quantitativos e qualitativos para facilitar a aprendizagem. Este tipo de modelo dinâmico pode ser usado para explicar o sistema dos recursos e ilustrar os efeitos das estratégias propostas pelos gestores ou

sugeridas pelo fórum participantes. Permite também clarificar os modelos mentais dos participantes permitindo-lhes entender melhor a base para decisões de gestão, mas também estimula a discussão entre os membros de cada grupo e pode ajudar a construir o consenso e um apoio que os gestores dos recursos precisam para executar as suas decisões.

Um processo de modelação participada consiste numa série de workshops. O objectivo é recolher e sintetizar os contributos dos participantes, de forma interactiva e transparente. Um facilitador modera as sessões e promove a conceptualização da estrutura do modelo com base nas sugestões dos diferentes actores (Videira *et al.*, 2006)

Os pontos fortes do modelo participativo incluem a flexibilidade para adaptar o método a diferentes contextos e concepções participativas e a capacidade de estruturar a participação activa das partes interessadas, fornecendo uma linguagem aberta e compartilhada para a concepção de colaboração política, promovendo aprendizagem e o conhecimento integrado (Videira *et al.*, 2008). A abordagem é susceptível de promover a confiança nas instituições, a aprendizagem e aumentar a equipa para acções compromisso (Videira *et al.*, 2003).

2.4 A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Participação Pública para a gestão da água foi desenvolvida especificamente no início da década de 1990 (Barraqué *et al.*, 2004). Desde então tornou-se amplamente reconhecida como um requisito fundamental de planeamento e gestão de recursos hídricos (Antunes *et al.*, 2004). Muitos argumentam que a participação pública é um dos factores essenciais para a utilização sustentável da água e que qualquer plano de gestão de uma bacia hidrográfica apresenta uma probabilidade reduzida de ser bem sucedido aquando da sua implementação se não cumprir a aceitação pública, e não obter o apoio dos principais grupos interessados, tais como os residentes locais e os utilizadores da água (WWF Escócia, 2001; Mouratiadou e Moran, 2007).

O envolvimento dos principais utilizadores da água num processo de PP pode facilitar a troca de informações e interacção entre os diferentes grupos e resultará na integração de conhecimentos e percepções (Mouratiadou e Moran, 2007). Isto naturalmente leva a uma melhor compreensão de uma situação específica, dos problemas enfrentados pelos diferentes actores e das suas soluções. Ao mesmo tempo, o acompanhamento das tendências sociais relevantes para o meio hídrico fornece aos gestores da água a capacidade de reagir às mudanças no comportamento humano e oportunidades para o desenvolvimento de novas atitudes. Como resultado, a PP pode levar à dúvida mais informada e a uma maior qualidade de decisões, que são mais propensas a

cumprir a aceitação do público após os diversos grupos estarem conscientes dos problemas e contribuirão activamente para a sua solução (Mouratiadou e Moran, 2007).

2.4.1 A nova abordagem da Directiva Quadro da Água e da Lei da Água

A Directiva Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE de 23 de Outubro) transposta para a ordem jurídica nacional pela Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro (Lei da Água – LA) e pelo Decreto-Lei nº 77/2006, de 30 de Março veio reforçar a necessidade de envolver o público na gestão da água integrando assim os princípios da Convenção de Aarhus. Segundo o artigo 1º da DQA o objectivo da mesma é estabelecer um enquadramento para a protecção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas” da União Europeia, visando prevenir a degradação e proteger a qualidade das águas, promover a utilização sustentável da água e contribuir para a mitigação dos efeitos das cheias e das secas.

A participação pública na directiva

A PP tem um papel fundamental na DQA. Assim, destaca-se em seguida as suas principais disposições em matéria de PP.

Preâmbulo 14

(14) O êxito da presente directiva depende da estreita cooperação e de uma acção coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos utentes.

Preâmbulo 46

(46) Para garantir a participação do público em geral, inclusivamente dos utilizadores das águas, na elaboração e actualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas, é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, de forma a permitir a participação do público em geral antes da adopção das decisões finais relativas às medidas necessárias.

Artigo 14º

Informação e consulta do público

1. Os Estados-Membros incentivarão a participação activa de todas as partes interessadas na execução da presente directiva, especialmente na elaboração, revisão e actualização dos planos

de gestão de bacia hidrográfica. Os Estados-Membros garantirão, em relação a cada região hidrográfica, que sejam publicados e facultados ao público, incluindo os utilizadores, para eventual apresentação de observações:

- a) Um calendário e um programa de trabalhos para a elaboração do plano, incluindo uma lista das medidas de consulta a tomar, pelo menos três anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
- b) Uma síntese intercalar das questões significativas relativas à gestão da água detectadas na bacia hidrográfica, pelo menos dois anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
- c) Projectos do plano de gestão de bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão.

Mediante pedido, será facultado acesso aos documentos de apoio e à informação utilizada para o desenvolvimento do projecto de plano de gestão de bacia hidrográfica.

2. Os Estados-Membros devem prever um período de, pelo menos, seis meses para a apresentação de observações escritas sobre esses documentos, a fim de possibilitar a participação activa e a consulta.

3. Os n.ºs 1 e 2 são também aplicáveis às versões actualizadas dos planos de gestão de bacia hidrográfica.

ANEXO VII

PLANOS DE GESTÃO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS

A. Os planos de gestão das bacias hidrográficas devem abranger os seguintes elementos: ...

9. Um resumo das medidas de consulta e informação do público que tenham sido tomadas, os resultados dessas medidas e as alterações ao plano daí resultantes.

11. Os pontos de contacto e os procedimentos necessários para a obtenção da informação e dos documentos de apoio referidos no n.º 1 do artigo 14.o, e em especial dados relativos às medidas de controlo adoptadas nos termos do n.º 3, alíneas g) e i), do artigo 11.o e dados de monitorização reais recolhidos nos termos do artigo 8.o e do anexo V.

Apesar da expressão “participação pública” não ser mencionada na Directiva Quadro da Água esta especifica que os Estados-membros devem incentivar a participação do público na aplicação da mesma, nomeadamente no processo de elaboração dos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas e nas sucessivas revisões e actualizações dos mesmos. Desta forma os Planos de Gestão das Bacias apresentaram as medidas tomadas para informar e consultar o público e as alterações do plano que surgem deste envolvimento. Ainda neste sentido a DQA estabelece que os Estados-Membros incentivem a discussão dos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas, com a participação de todos os interessados. A DQA refere três níveis de envolvimento: informação, consulta e envolvimento activo; adiantando que os dois primeiros devem ser garantidos. Em relação ao envolvimento activo, os Estados-membros têm de fazer um esforço para promover e facilitar a participação activa, de forma a apoiar a aplicação da Directiva.

Mas o processo de participação activa dos interessados não é um processo simples. Na maioria dos Estados-Membros, não há uma tradição de planeamento participativo nas bacias hidrográficas e, portanto, serão necessários grandes esforços e tempo até a PP produzir resultados eficazes (Mouratiadou e Moran, 2007).

A sistematização da recolha e análise de informação necessária para fundamentar e controlar a aplicação dos programas de medidas e a consulta e participação do público são dois dos muitos aspectos inovadores presentes na DQA. Desta forma torna-se relevante identificar os benefícios da participação do público e dos interessados para alcançar os objectivos da DQA. Assim, segundo Tim Jones (2001), os benefícios a destacar são:

- Maior probabilidade de que as principais questões de gestão da água ao nível da bacia hidrográfica sejam correctamente identificadas e acordadas;
- Os conhecimentos, experiências, aspirações e preocupações das comunidades locais são tidos em consideração nos Planos de Gestão da Bacia do Rio e nos Programas de Medidas desde o início;
- O Programa de medidas é mais susceptível de ser culturalmente e politicamente realista e aceitável;
- Quaisquer conflitos potenciais podem ser minimizados ou evitados totalmente;
- Os custos de execução são susceptíveis de serem menores, quando o conhecimento e o saber dos interessados é aplicado para evitar erros potencialmente onerosos e / ou duplicação de informação.

No entanto a DQA não apresenta resposta de forma expressa para algumas questões fundamentais relativas à participação do público, nomeadamente (Jones, 2001):

- “Qual é o objectivo da participação do público? “, e
- “Como deve ser a participação pública alcançado na prática?”.

Assim, parece que a DQA não é exaustiva, na definição do que deve ser PP e como ela deve ser implementada. Por exemplo, a DQA não propõe qualquer solução relativa aos instrumentos que poderiam ser mobilizados para melhorar a PP e a informação pública (Maurel, 2003).

A Comissão Europeia publicou um documento de orientação designado “Public Participation in Relation to the Water Framework Directive - Active Involvement, Consultation and Public Access to Information” (Com EC, 2002). O referido documento desenvolve a noção de participação, sugere metodologias de facilitação ao processo de implementação e apresenta casos exemplares. Espera-se que a PP, segundo o documento, melhore a tomada de decisão e que valide os resultados das políticas, não só por integrar o conhecimento e a experiência dos agentes envolvidos no terreno, mas também por sugerir a sua co-responsabilização no planeamento e na gestão. No referido documento é ainda apresentado um quadro de avaliação do processo de avaliação que pretende avaliar o processo de participação e os impactos do mesmo.

Segundo o Guia sobre a Participação Pública em relação à Directiva Quadro da Água o conceito fundamental subjacente à Directiva é o conceito de integração. Este aspecto mostra-se especialmente relevante na compreensão das questões relativas à água como um todo. Entre outros aspectos, é necessária a integração dos objectivos ambientais, de todos os recursos hídricos à escala da bacia hidrográfica, de todas as utilizações da água, funções e valores e a integração das partes interessadas e da sociedade civil na tomada de decisão. Neste último caso em particular, a integração dá-se através da promoção da transparência e da informação ao público e oferece uma oportunidade única para envolver as partes interessadas no desenvolvimento de planos de gestão da bacia hidrográfica (ComEC, 2002).

Em 2007, foi publicada a Primeira fase da aplicação da Directiva-Quadro no domínio da água (2000/60/CE), na qual a Comissão solicita aos Estados-Membros que se concentrem sobretudo em três áreas. A terceira dessas áreas refere-se à optimização da participação do público. Logo, “a participação do público deve ser encarada como uma oportunidade”. “Os trabalhos em curso a nível da apresentação voluntária de relatórios e o desenvolvimento do Sistema de Informação sobre a Água para a Europa contribuirão para uma informação transparente do público” (CCE , 2007). Denota-se um contínuo interesse na utilização da participação pública como feramente de apoio à concretização dos objectivos previstos pela Directiva.

Uma abordagem participativa é necessária para assegurar que a gestão de propostas são aceites, de confiança e compreendidas pelas partes interessadas, que, por sua vez, podem tornar-se parceiros fundamentais na implementação de políticas e medidas baseadas num amplo consenso. Isto é particularmente verdade para a implementação da DQA (Stefano, 2004).

A Lei da Água, Lei n.º 58/2005, transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE. O artigo 25.º da presente lei dispõe os princípios do planeamento das águas, dos quais interessa destacar o “princípio da participação” segundo o qual “quaisquer particulares, utilizadores dos recursos hídricos e suas associações, podem intervir no planeamento das águas e, especificamente, nos procedimentos de elaboração, execução e alteração dos seus instrumentos” e o “princípio da informação” que refere que os “instrumentos de planeamento de águas constituem um meio de gestão de informação acerca da actividade administrativa de gestão dos recursos hídricos em cada bacia hidrográfica”. Em relação ao princípio da participação e segundo o artigo 84.º “compete ao Estado promover a participação activa das pessoas singulares e colectivas na execução da presente lei”.

Relativamente ao direito de acesso à informação referido no artigo 88.º todas as pessoas singulares ou colectivas têm direito de acesso às informações respeitantes às águas.

A participação no planeamento é explorada pelo artigo 26.º, onde se refere “a participação dos interessados através do processo de discussão pública e da representação dos utilizadores nos órgãos consultivos da gestão das águas” na elaboração, revisão e avaliação dos instrumentos de planeamento das águas.

3 METODOLOGIA

Na presente dissertação procura desenvolver-se um modelo conceptual que permita avaliar os processos de participação pública desenvolvidos no âmbito da gestão da água. O modelo terá como base a avaliação da qualidade dos processos e ferramentas de participação na gestão de recursos hídricos. Desta forma o desenvolvimento do presente trabalho assenta em cinco fases apresentadas na Figura 3.1.

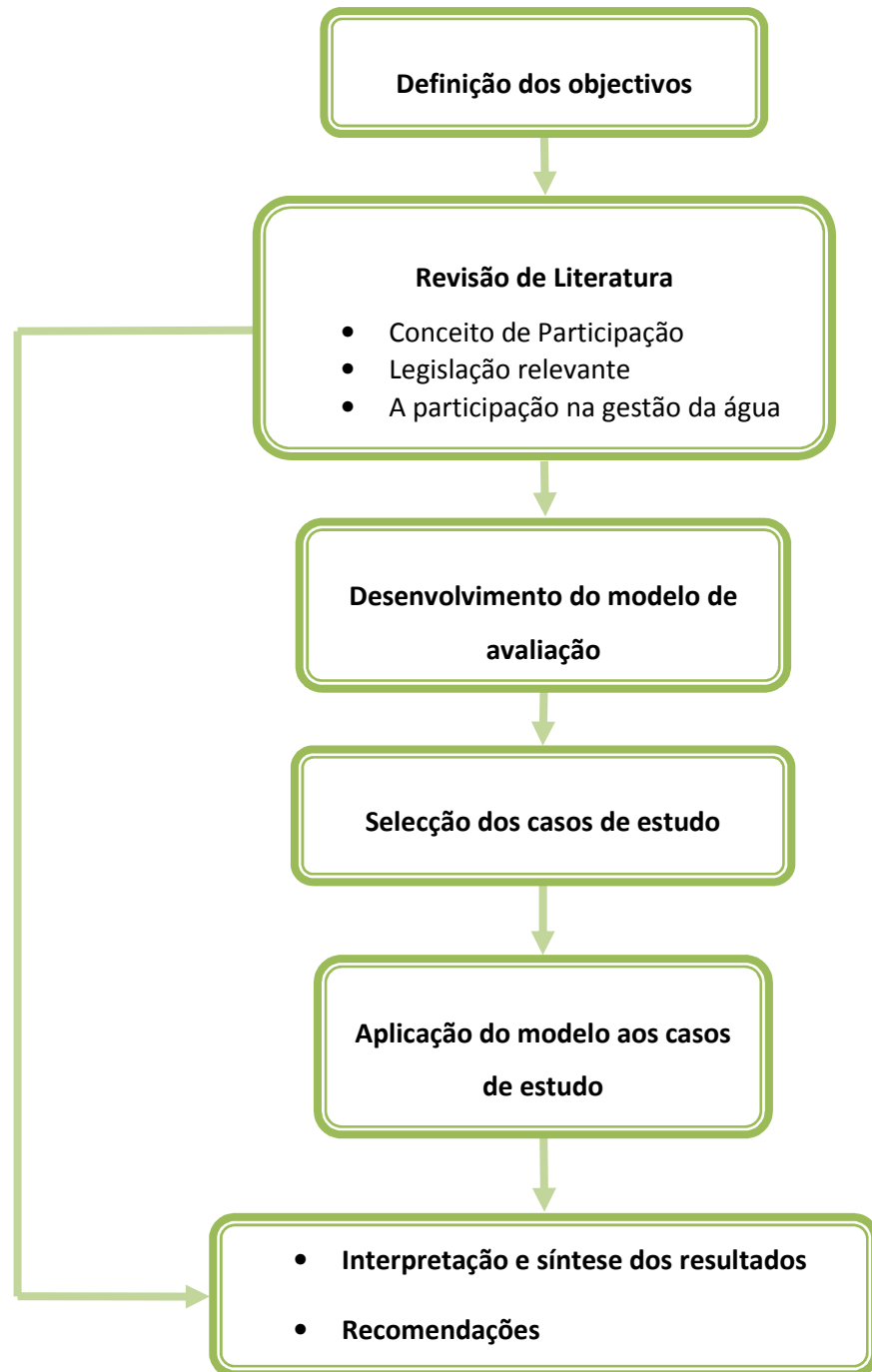


Figura 3.1. Metodologia geral da dissertação.

De seguida apresentam-se as fases de desenvolvimento da presente dissertação de forma mais pormenorizada.

1ª Fase - Revisão de Literatura

A fase inicial do trabalho de investigação visou o estudo do conceito de participação, e na sequência pretendeu-se definir a participação pública, recorrendo aos estudos e visões desenvolvidos por vários autores ao longo das últimas décadas. No mesmo contexto, apresentaram-se os objectivos da participação pública de modo a criar uma compreensão da importância da abordagem enquanto auxílio ao envolvimento das partes interessadas na tomada de decisão. Outro conceito explorado foi o de aprendizagem social, uma vez que é relevante para o sucesso de um processo de participação pública.

Uma vez que a aplicação de um processo de participação pública pode ser realizada com o auxílio de diversas ferramentas de participação, exploraram-se diversas ferramentas de forma a ajudar a compreender os objectivos que permitem alcançar, bem como as suas características de aplicação. Deste modo pretendeu-se obter uma melhor compreensão em relação às suas potencialidades, ajudando assim a perceber qual a melhor opção em cada situação.

A importância da participação do público nos processos de tomada de decisão tem vindo a ser reconhecida pelas autoridades. Neste sentido procurou-se compreender a evolução da participação na legislação a nível mundial, a nível europeu europeia e nacional. Foi ainda tido em consideração o reconhecimento e as motivações à utilização da participação do público na gestão dos recursos hídricos, com especial ênfase na Directiva Quadro da Água. Explorou-se assim a utilização da participação do público na gestão dos recursos hídricos.

A pesquisa que esteve na base do desenvolvimento dos temas anteriormente mencionados foi desenvolvida consultando os serviços da Biblioteca do Conhecimento Online (www.b-on.pt), incluindo, entre outras, as seguintes revistas científicas: *Ecological Economics*, *Sustainable Development*, *Environmental Management*, *European Environment*, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, *Physics and Chemistry of the Earth*, *Environmental Science & Policy*, *Biological Conservation*, *Water International*.

2ª Fase – concepção do modelo

Tendo por base a revisão do estado da arte procurou desenvolver-se um modelo de avaliação do desenvolvimento e, consequentemente, dos resultados de um processo participativo no âmbito da gestão da água. O modelo de avaliação assenta em três perspectivas distintas, a avaliação do

contexto em que o processo participativo foi desenvolvido, a avaliação do progresso do processo e a avaliação dos resultados obtidos tendo por base os objectivos pretendidos. Relativamente à utilização das plataformas que pretenderam inserir os interessados no processo procurou-se compreender se a escolha das mesmas foi a mais adequada, considerando as circunstâncias da sua aplicação. De forma a aplicar a metodologia aos casos de estudo em análise elaboraram-se, com base na mesma, critérios de avaliação com o objectivo de compreender a classificação que determinado processo apresenta em relação ao problema em avaliação através de determinado critério.

3ª Fase – Selecção dos casos de estudo

Para o levantamento dos casos de estudo, onde ocorreu a participação do público em processos de planeamento e gestão da água, foram considerados alguns aspectos. A escolha de uma lista de aspectos teve como objectivo facilitar a comparação entre casos de estudo. Consequentemente foi possível analisar as diferenças e semelhanças, bem como as respectivas consequências das mesmas nos resultados alcançados com os processos participativos. Consideraram-se como relevantes o período em que se desenvolveu o processo participativo, a relação com a Directiva Quadro da Água, a fase de implementação do processo participativo em relação à evolução do assunto em questão, o nível de envolvimento das partes interessadas, a importância do assunto no contexto do quotidiano do público bem como a importância da participação do mesmo para a resolução do problema, será ainda considerada a aprendizagem social, os limites geográficos do problema, a fase em que o processo se encontra, a informação disponibilizada e a forma de a disponibilizar e, por fim, os aspectos inovadores.

Desta forma os referidos critérios devem permitir a selecção de casos, que embora tenham uma base compatível, possibilitem comparar a utilização de várias plataformas em situações com características distintas. Ao nível das plataformas pretende-se avaliar o seu desempenho e a eficácia, bem como o facto de serem adequadas às circunstâncias em que se implementou o processo participativo.

Uma vez que a metodologia que se pretende desenvolver apresenta especial interesse no contexto da implementação da Directiva-Quadro da Água, os casos de estudo em análise devem pertencer a países que estão abrangidos pelas mesmas obrigações e pretenderam alcançar os mesmos objectivos. Desta forma, pretendeu-se compreender a forma como cada caso tentou responder às imposições da Directiva no âmbito da participação do público. Suscitaram ainda interesse os casos que foram desenvolvidos num período anterior à implementação da Directiva mas que reconhecem a importância do envolvimento do público na gestão da água através das

iniciativas tomadas no sentido de obter a colaboração do mesmo. De uma forma geral, os casos que não estiveram directamente relacionados com a implementação da Directiva devem ser de interesse no contexto da mesma.

No que respeita ao período em que os casos ocorreram ou tiveram início pretendeu-se analisar casos relativamente recentes: a partir dos anos 90. Isto permite que se tenham desenvolvido com um maior e melhor nível de conhecimentos, no que respeita à PP, dadas as experiências nas quais se podem apoiar.

Considerar-se-ão casos de estudo em que se deu ao público interessado a possibilidade de participar, precocemente, no processo. Desta forma, torna-se possível compreender a evolução de um processo participativo no qual o público teve a oportunidade de, compreendendo o problema, pensar em alternativas e na melhor maneira de colocar as mesmas em prática. Será ainda tido em conta o facto de as alternativas, soluções ou resultados da participação das partes interessadas serem consideradas pelos responsáveis dos projectos de modo a que o trabalho do público seja reconhecido. Consequentemente, os casos a avaliar consideraram os pontos de vista da população e não apenas uma participação baseada, somente, em informação passiva.

A relevância do projecto na vida da população será outro factor a ter em conta, uma vez que influenciará o seu interesse em participar. Logo, com uma participação mais activa por parte da população, existe uma maior exigência sobre as ferramentas de participação utilizadas, o que permite avaliar melhor a adequação de cada uma às características do processo.

A importância da participação das partes interessadas para a concretização do projecto também foi um factor a ter em conta, pois constitui uma fonte de motivação tanto para os interessados como para as autoridades. Este é também um factor que poderá tornar um processo de participação mais credível, uma vez que aumenta a confiança das pessoas no mesmo. Desta forma, as partes interessadas, sentem que o seu esforço será logrado para alcançar os objectivos do processo e, portanto, mais facilmente se envolvem. Dentro deste contexto, outro factor a considerar é a possibilidade de alcançar a concordância entre as autoridades e as restantes partes envolvidas/afectadas, podendo desta forma aumentar a probabilidade de avançar de forma contínua e, portanto, mais rápida e satisfatória para todos.

Quanto à aprendizagem social, será tido em conta na escolha dos casos de estudo a existência de uma fase inicial específica de preparação e informação da população de forma a contextualizar as partes interessadas acerca do problema ou, simplesmente da necessidade de convocá-las a participar no incremento da qualidade ecológica da massa de água. Existe ainda o objectivo de

compreender a melhor forma de aumentar os conhecimentos das partes interessadas bem como as consequências da ausência da aprendizagem social num processo participativo.

A localização também foi um critério considerado, dado que um dos principais obstáculos a ultrapassar, para atingir os objectivos da DQA, é o facto de a divisão do território não ser compatível com a área hidrológica ou simplesmente com as áreas das bacias hidrográficas. Por esta razão torna-se interessante explorar casos de estudo em que tenha sido necessário interagir com diferentes regiões, distritos ou mesmo diferentes países, uma vez que as bacias hidrográficas transfronteiriças apresentam desafios muito maiores. Os referidos desafios advêm do facto de estas obrigarem à coordenação entre comunidades com diferentes valores e perspectivas. Assim sendo, sucessos nestes casos são bons indicadores para os aspectos positivos no que toca à participação do público.

De forma a avaliar todo o processo de implementação da PP e relacionar os seus resultados com a ferramenta utilizada serão utilizados casos de estudo que já foram concluídos, que se encontrem na sua fase final ou que possam ser divididos por fases de modo a que seja possível estudar uma determinada fase já completa, podendo, desta forma, tirar ilações para as fases seguintes.

A disponibilidade de informação foi outro factor também considerado para a escolha dos casos de estudo uma vez que permite um conhecimento mais abrangente, por parte das partes interessadas no processo, da informação relevante para o desenvolvimento do mesmo.

As inovações existentes em cada processo no que respeita ao envolvimento do público no processo de tomada de decisão serão relevantes para a escolha do estudo de caso uma vez que permitem perceber a forma como os participantes reagem a diferentes factores ou propostas.

Assim, com base nos aspectos acima referidos, escolheram-se os casos de estudo a analisar e procedeu-se à sua descrição. Os aspectos que se pretenderam ressaltar na descrição dos casos de estudo tiveram como objectivo permitir compreender o contexto em que se insere o processo participativo, as características tanto do problema como da população de interesse para o mesmo, a legislação relevante, o desenvolvimento do processo de investigação e os objectivos pretendidos e alcançados. A informação foi recolhida de projectos anteriormente desenvolvidos, tais como o projecto ADVISOR e o projecto HarmoniCOP, de relatórios relativos aos casos e de páginas na Internet que acompanharam o desenvolvimento dos processos participativos.

4ª Fase – Aplicação da metodologia aos casos de estudo

A aplicação da metodologia aos casos de estudo seleccionados de forma a avaliar o desenvolvimento e concretização dos processos de participação desenvolvidos, isto é verifica-se a classificação para cada critério em cada processo participativo. Seguidamente apresentam-se os resultados da avaliação em formato de quadro para que a leitura e comparação da avaliação seja mais evidente.

5ª Fase – Interpretação e síntese de resultados

Na última fase da presente dissertação procurou-se interpretar e fazer uma síntese dos resultados. Com base nos resultados apresentam-se considerações a ponderar em processos futuros. Nesta fase considerou-se ainda a revisão de literatura realizada como auxílio à compreensão dos resultados obtidos.

4 PROPOSTA DE MODELO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE PROCESSOS E FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ÁGUA

O objectivo do presente modelo é auxiliar a avaliação de um processo de participação pública. Assim, pretende compreender-se o que motivou a implementação de um processo de participação pública, isto é, o problema a resolver ou o assunto a debater. Em relação ao problema será destacado o contexto em que o mesmo surgiu, as suas características assim como as suas consequências e a adjacente necessidade de resolução. Em relação ao processo de PP é importante conhecer quem esteve presente no mesmo e quais as suas funções na comunidade.

Os objectivos de um processo de participação são um dos aspectos mais relevantes do presente modelo pois, quando comparados com os resultados, permitem compreender o que foi conseguido na prática em relação ao previsto. O nível de envolvimento é também um factor essencial para a compreensão do resultado de um processo de PP e a sua respectiva avaliação. Consequentemente, torna-se possível compreender a influência do processo na tomada de decisão.

De salientar ainda que para a concretização do presente trabalho apenas serão estudados processos de participação pública que pretenderam solucionar problemas relacionados com o meio hídrico, dando especial atenção aos que de alguma forma estão relacionados ou pretendem responder à Directiva Quadro da Água.

De forma a avaliar a implementação, o desenvolvimento e os resultados dos processos de participação pública, para além dos aspectos necessários para a compreensão dos mesmos será ainda elaborada uma grelha, para cada nível do modelo, que permita classificar as opções tomadas em relação a cada aspecto a considerar. Desta forma torna-se possível uma contextualização do processo participativo, uma avaliação dos aspectos onde foram tomadas opções e a comparação dos processos. Estão assim reunidas as condições necessárias para, posteriormente, desenvolver orientações no sentido de auxiliar no desenvolvimento de avaliações a processos de PP no futuro.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO

Os temas apresentados no presente capítulo pretendem alertar para os aspectos importantes que devem ser considerados na avaliação de processos de PP. No entanto é importante distinguir duas vertentes, a avaliação concreta e a compreensão do desenvolvimento processo de participação.

A etapa seguinte tem como objectivo apresentar os critérios que proporcionam uma avaliação quantitativa do processo. A cada critério serão atribuídas várias opções de resposta. Desta forma pretende-se verificar em que escala, de cada critério, se encontra o processo de participação em avaliação. No final será obtida uma classificação para cada critério em cada processo, o que irá permitir uma avaliação comparativa dos casos a serem estudados. Será ainda estabelecida uma relação, para cada caso de estudo, entre os objectivos pretendidos e os alcançados, de forma a compreender se o processo teve sucesso ou não conseguiu atingir os objectivos a que se propôs. Esta questão pode ser mais complexa do que à partida aparenta, pois a concretização dos objectivos está directamente relacionada com os aspectos que estão a ser avaliados através dos critérios, bem como dos factores que ajudam a compreender a evolução do processo, não se tratando de uma avaliação directa. No entanto para uma avaliação que possibilite a comparação de diferentes casos de estudo serão utilizados os critérios e a relação entre o número de objectivos alcançados pelos resultados.

4.1.1 Apresentação dos temas e respectivos critérios de avaliação

Neste trabalho procura fazer-se uma avaliação quantitativa dos processos de PP que foram desenvolvidos nos casos de estudo em análise. Para cada caso obtém-se uma classificação de modo a permitir uma comparação simples e directa entre eles.

A avaliação apresentada em seguida pretende explorar dois aspectos:

- a análise das circunstâncias em que foi desenvolvido o processo de PP e os factores com potencial para influenciar o mesmo;
- a avaliação do próprio processo, isto é os resultados e o impacte causado nos envolvidos.

Com base nas duas vertentes a analisar e considerando o conceito de PP e os objectivos pretendidos com a avaliação de processos participativos elaboraram-se os temas e respectivos critérios que compõem o modelo. As opções de resposta de cada critério foram desenvolvidas considerando a revisão de literatura e com o intuito de ser o mais abrangente possível de forma e analisar um leque diversificado de situações, podendo compará-las.

Em seguida serão apresentados sete temas chave, identificados pelas letras de A a G. Os temas são subdivididos em critérios, consoante os assuntos a serem abordados por cada tema. Os critérios são então a unidade base de avaliação. Como já foi referido anteriormente em alguns temas houve a necessidade de subdividir em subtemas. A nomenclatura de cada critério é baseada no tema e, caso exista, no subtema. Cada critério apresenta diferentes opções de resposta. A maioria dos critérios permite uma avaliação directa do assunto, no entanto alguns

critérios possibilitam apenas a análise contextual em que se desenvolveu o processo participativo. Neste sentido, os critérios apresentam as suas opções de resposta numeradas de 1 a 4. Sendo que, o valor mais baixo significa a opção com menor significado para o processo ou o resultado pior classificado. Em contrapartida a opção 4 corresponde à opção com maior relevância ou a um resultado referente à melhor escolha que se pode tomar.

Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo

Critério A.1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental

Quadro 4.1. Opções de resposta para o critério A.1

Opções de resposta	Escala
Não consideração de factores históricos com potencial para afectar o processo ou falta de iniciativa no sentido de compreender a existência ou não dos mesmos factores	1
Não se observaram acontecimentos anteriores ao processo no âmbito ambiental de interesse ou que possam afectar a implementação e o desenvolvimento do processo de participação pública	1
Existiram acontecimentos anteriores ao processo no âmbito ambiental que foram considerados, uma vez que influenciam vários aspectos da implementação do processo de PP, nomeadamente na motivação do público em se envolver no processo. Assim pretende identificar-se por exemplo se ocorreram cheias, secas, alteração da qualidade da água ou variações do nível da água	4

Critério A.2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública

Quadro 4.2. Opções de resposta para o critério A.2

Opções de resposta	Escala
Evidências de desconhecimento relativo à PP na zona abrangida pelo processo de participação em análise	1
Existem evidências da existência de um conhecimento relativo à PP na área de interesse para o processo em avaliação	4

Critério A.3 – Existência de conhecimento, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP

Quadro 4.3. Opções de resposta para o critério A.3

Opções de resposta	Escala
Não existem conhecimentos generalizados em relação ao assunto em questão	1
Existem evidências de que as partes interessadas têm conhecimento prévio das questões em análise	4

Critério A.4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública

Quadro 4.4. Opções de resposta para o critério A.4

Opções de resposta	Escala
Não há qualquer indício de conflitos que possam afectar o processo	1
Existem indícios de conflitos com potencial para afectar o desenvolvimento bem como os resultados do processo participativo	4

Tema B – Motivações à implementação do processo

Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação

Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações

Quadro 4.5. Opções de resposta para o critério B1.1

Opções de resposta	Escala
Não houve cumprimento da legislação	1
Não houve total cumprimento de tarefas, nomeadamente as que correspondem à PP, no entanto existiu um esforço para tal	2
Foram cumpridas as tarefas de cada fase, nomeadamente as que correspondem à PP, mas com atraso em relação ao prazo estipulado	3
Foram cumpridos todos os prazos, e respectivas obrigações no que respeita à participação do público, impostos pela legislação até à ultima data de avaliação do processo (no intervalo de tempo de implementação do processo de participação pública)	4

Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido

Quadro 4.6. Opções de resposta para o critério B1.2

Opções de resposta	Escala
O processo de participação pública teve início na fase da publicação das versões para consulta pública dos PGBH	1
O processo de participação pública teve início na fase de publicação da síntese dos principais aspectos da gestão dos recursos hídricos identificados para análise nos PGBH	3
A participação pública foi iniciada até ao princípio do planeamento das bacias hidrográficas, isto é quando da “publicação do programa de trabalhos para a elaboração dos PGBH, incluindo o processo de consulta prévia”	4

Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental

Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental

Quadro 4.7. Opções de resposta para o critério B2.1

Opções de resposta	Escala
O processo de participação foi implementado devido a obrigações legais	1
O processo de participação foi desenvolvido por se ter em consideração os aspectos positivos que pode trazer ao desenvolvimento do projecto ou a encontrar soluções para problemas os ambientais	4

Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental

Quadro 4.8. Opções de resposta para o critério B2.2

Opções de resposta	Escala
O processo de participação foi desenvolvido para dar a conhecer o problema ambiental bem como as causas e consequências do mesmo, sendo ainda apresentada a solução	1
O processo teve como principais objectivos informar e conseguir a ajuda e cooperação do público, quer para alcançar a solução do problema como para ajudar a atingir uma melhor qualidade ambiental, neste caso qualidade dos sistemas hídricos	4

Tema C – Representatividade

Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas

Quadro 4.9. Opções de resposta para o critério C1

Opções de resposta	Escala
Não se encontra relatado a forma como se identificaram as partes interessadas	1
Foi seguida uma metodologia para a identificação das partes interessadas	4

Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo

Quadro 4.10. Opções de resposta para o critério C2

Opções de resposta	Escala
Não houve adesão significativa por parte do público nas actividades conduzidas no decorrer do processo de participação pública	1
A adesão foi fraca e composta, maioritariamente, por partes interessadas do governo	2
Houve uma adesão positiva ao processo o que tornou possível o envolvimento de representantes de todos os sectores com interesses e relevantes para o processo	3
Houve uma adesão geral ao processo uma vez que a maioria das partes interessadas manifestaram interesse em participar	4

Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação

Critério D1 - Interesse em informar o público

Quadro 4.11. Opções de resposta para o critério D1

Opções de resposta	Escala
Pretende-se dar a conhecer a tomada de decisão e a respectiva explicação da mesma	1
Iniciativas tomadas no sentido de informar o público dos avanços tomados em relação ao tema em questão	2
Facultar informação ao público no sentido de aumentar o seu conhecimento em relação ao tema	3
Informar o público numa fase preliminar e ao longo de todo o processo de modo a ter conhecimentos necessários ao seu envolvimento	4

Critério D2 – Iniciativas de informação

Quadro 4.12. Opções de resposta para o critério D2

Opções de resposta	Escala
Existiu recusa em divulgar informações importantes e de interesses para o público	1
A informação esteve disponível para os que tivessem interesse em se manterem a par das questões	2
A informação foi divulgada em meios de comunicação social e Internet de forma a chegarem a um maior número de pessoas	3
A informação foi distribuída pessoalmente tanto em formato de papel como verbal, sendo complementar às formas de informação apresentadas no ponto anterior	4

Critério D3 – Aprendizagem social

Quadro 4.13. Opções de resposta para o critério D3

Opções de resposta	Escala
O incremento do conhecimento do público não está previsto como objectivo complementar	1
Foi dada informação complementar de modo a melhorar os conhecimentos do público e partes interessadas, aumentando assim o seu entendimento sobre o assunto	3
A aprendizagem social é um dos objectivos ou o objectivo principal do processo logo está prevista desde o início	4

Critério D4 – Resolução de conflitos

Quadro 4.14. Opções de resposta para o critério D4

Opções de resposta	Escala
Não fez parte dos objectivos a resolução de conflitos	1
Resolver conflitos foi um dos objectivos pretendidos ou resultados obtidos com a implementação do processo participativo	4

Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo

Quadro 4.15. Opções de resposta para o critério D5

Opções de resposta	Escala
Não houve uma definição concreta de objectivos a serem atingidos no processo de participação pública	1
Foram atribuídos objectivos concretos, para o assunto em questão, a serem concretizados no processo de participação pública	4

Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação

Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão

Quadro 4.16. Opções de resposta para o critério E1

Opções de resposta	Escala
O processo participativo teve início quando as decisões já estavam tomadas	1
O processo teve início no desenvolvimento da decisão, isto é num momento onde ainda era possível auxiliar a tomada de decisão	2
O processo teve início quando todas as possibilidades de decisões ainda estavam em aberto tendo assim oportunidade de ser útil e influenciar a tomada de decisão	4

Critério E2 – Fase de envolvimento das pessoas no processo de PP

Quadro 4.17. Opções de resposta para o critério E2

Opções de resposta	Escala
Partes interessadas não envolvidas na definição do plano de participação	1
Partes interessadas envolvidas desde a fase de definição do plano de participação	4

Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo

Quadro 4.18. Opções de resposta para o critério E3

Opções de resposta	Escala
Informação	1
Consulta	2
Envolvimento activo no processo de tomada de decisão	3
Envolvimento activo com partilha de poder na tomada de decisão, isto é, nível de colaboração activa	4

Tema F – Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas

Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar

Quadro 4.19. Opções de resposta para o critério F1

Opções de resposta	Escala
Não foi dada a oportunidade ao público de se manifestar quanto à forma como gostava de participar	1
Foi dada oportunidade ao público de se manifestar no que respeita à melhor forma de participar no processo	4

Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras

Quadro 4.20. Opções de resposta para o critério F2

Opções de resposta	Escala
Não houve introdução de aspectos ou actividades inovadoras para além do que é comum realizar	1
Foram introduzidos aspectos ou actividades inovadoras como complemento do processo participativo, de entre os quais se pode destacar formas diferentes de estudar a população e de interagir com a mesma (e.g. actividades que promovam uma interacção directa e dinâmica com os recursos hídricos)	4

Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar

Quadro 4.21. Opções de resposta para o critério F3

Opções de resposta	Escala
Não existiu uma identificação de critérios para a escolha da plataforma	1
Existiram alguns critérios que foram considerados	3
Houve identificação de todos os critérios apresentados para a escolha da plataforma, nomeadamente dos objectivos, partes a envolver, nível pretendido de envolvimento, recursos financeiros, tempo disponível, fase de implementação do processo em relação à tomada de decisão e opinião das partes interessadas relativamente à forma como gostariam de participar	4

Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública

Subtema G1 – Outputs (Produtos)

Critério G1.1 – Produtos do processo

Quadro 4.22. Opções de resposta para o critério G1.1

Opções de resposta	Escala
Não foram realizados quaisquer documentos relativos aos resultados	1
Foram desenvolvidos documentos no sentido de auxiliar o processo	3
Resultados documentados	4

Subtema G2 – Outcomes (Resultados)

Critério G2.1 - Identificação de problemas

Quadro 4.23. Opções de resposta para o critério G2.1

Opções de resposta	Escala
O processo não se mostrou relevante para o planeamento das formas de resolução nem para a identificação de problemas	1
O processo de participação proporcionou um planeamento e identificação de problemas (só possível com o conhecimento dos resultados)	4

Critério G2.2 – Desenvolvimento de novas ideias, opiniões e sugestões

Quadro 4.24. Opções de resposta para o critério G2.2

Opções de resposta	Escala
O processo não conseguiu gerar ideias, opiniões e sugestões, embora constasse dos objectivos	1
Do processo de PP não resultaram ideias, opiniões e sugestões, no entanto também não era o objectivo	2
O processo de participação deu origem a ideias, opiniões e sugestões	4

Critério G2.3 – Relativo à satisfação de expectativas

Quadro 4.25. Opções de resposta para o critério G2.3

Opções de resposta	Escala
As pessoas ficaram insatisfeitas com os resultados e com a sua participação, as suas expectativas não foram correspondidas	1
As pessoas não ficaram totalmente satisfeitas com os resultados nem com a sua participação, as suas expectativas ficaram aquém do esperado	2
As pessoas ficaram satisfeitas com os resultados mas não totalmente com a sua participação, as suas expectativas não foram completamente cumpridas	3
As pessoas que estiveram envolvidas ficaram satisfeitas com o resultado e com a sua participação, logo foram satisfeitas todas as expectativas	4

Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público

Quadro 4.26. Opções de resposta para o critério G2.4

Opções de resposta	Escala
A utilização dos conhecimentos e experiências não foi um factor tido em consideração ou com pouco significado	1
Foram considerados (garantida a utilização) os conhecimentos e experiências do público	4

Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão

Quadro 4.27. Opções de resposta para o critério G2.5

Opções de resposta	Escala
O processo de PP não influenciou a tomada de decisão	1
O processo de PP não foi relevante para a tomada de decisão, no entanto também não era previsto que tivesse influência na tomada de decisão	2
O processo de PP teve influência na tomada de decisão por meio de sugestões, opiniões ou ideias inovadoras	3
O processo de PP foi determinante na tomada de decisão, nomeadamente no alcance de novos conhecimentos e potencial para aumentar a capacidade de decisões	4

Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão

Quadro 4.28. Opções de resposta para o critério G2.6

Opções de resposta	Escala
Não houve envolvimento dos participantes na implementação das decisões	1
Os participantes, com significado na concretização da tomada de decisão, foram envolvidos na implementação das decisões tomadas	4

Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais

Quadro 4.29. Opções de resposta para o critério G2.7

Opções de resposta	Escala
Não se observou qualquer manifestação de alteração da percepção das questões relativas à preservação ambiental	1
Aumento generalizado da consciencialização e sensibilidade para questões ambientais, nomeadamente relativas à gestão da água	4

Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições

Quadro 4.30. Opções de resposta para o critério G2.8

Opções de resposta	Escala
Descredibilizou as instituições	1
Não afectou a opinião acerca das instituições	2
Aumento da confiança nas instituições	4

Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas

Quadro 4.31. Opções de resposta para o critério G2.9

Opções de resposta	Escala
Não foram encontradas nem aplicadas soluções de forma a eliminar os conflitos existentes entre as partes interessadas	1
Houve uma resolução parcial dos conflitos, no entanto ainda existem lacunas por colmatar	2
Não existiram conflitos onde fosse necessário interferir	4
Os conflitos entre as partes interessadas foram resolvidos	4

Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social

Quadro 4.32. Opções de resposta para o critério G2.10

Opções de resposta	Escala
No decorrer de todo o processo participativo não houve qualquer iniciativa no sentido de promover a aprendizagem social, embora se tenha constatado que a mesma teria sido útil (ou mesmo indispensável ao sucesso do processo)	1
Não existiu aprendizagem social porque a mesma não se justificava uma vez que existiam conhecimentos por parte do público suficientes para corresponder ao que lhe era pedido	2
Ao longo do processo existiu a necessidade de desenvolver iniciativas que promoveram a aprendizagem social de forma pontual	3
Houve aprendizagem social, planeada, desde o início do processo e ao longo do mesmo	4

Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação

Quadro 4.33. Opções de resposta para o critério G2.11

Opções de resposta	Escala
Com a aplicação e conhecimento dos resultados obtidos constatou-se que as ferramentas não foram as indicadas para a situação e os objectivos pretendidos	1
A plataforma utilizada apresentou-se correcta relativamente às características da situação e aos objectivos. No entanto não foram considerados factores que influenciaram a sua aplicação, tornando-a insuficiente	3
A plataforma (metodologias e ferramentas) utilizada mostrou-se adequada ao alcance dos objectivos pretendidos com a realização do processo de PP	4

Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo

Quadro 4.34. Opções de resposta para o critério G2.12

Opções de resposta	Escala
O processo não permitiu alcançar o resultado pretendido	1
Satisfação com o processo, no entanto entende-se que poderia ter sido feito mais e melhor	3
Chegou-se ao resultado pretendido	4

O subcapítulo que se segue pretende justificar os critérios desenvolvidos no âmbito da análise e avaliação de processos participativos.

4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PP

A primeira etapa do modelo conceptual tem como objectivo compreender o contexto em que o processo foi desenvolvido. Como tal pretende-se conhecer a área geográfica na qual se desenvolveu o processo participativo, isto é a dimensão geográfica da região hidrográfica. A importância desta questão advém da unidade estabelecida pela Directiva-Quadro da Água, segunda a qual a região hidrográfica compreende “a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas”. Assim a região hidrográfica é definida como a “principal unidade para a gestão das bacias hidrográficas” (nº 15 do artigo 2 da DQA).

Características geográficas da região hidrográfica

A água não conhece fronteiras, logo é necessário compreender qual o território ou territórios abrangido/s pela região hidrográfica em destaque, de forma a perceber se é uma região hidrográfica nacional ou internacional e qual a sua delimitação. Consequentemente torna-se possível perceber se houve necessidade de interacção entre países, entre comunidades do mesmo país ou se o processo foi desenvolvido localmente.

Outro aspecto de interesse é a distribuição da população a inserir no processo de participação. Uma vez que é diferente trabalhar com um aglomerado populacional denso ou com uma população dispersa deve identificar-se como estava distribuída a população sob a qual incidiu o processo. A distribuição da população e as acessibilidades da mesma são um factor fundamental para a escolha da plataforma (que será explorada numa fase posterior da presente metodologia, subcapítulo 4.7).

Utilizações da massa de água

É importante saber que massa de água está a ser tratada no processo antes de se conhecer as utilizações dadas. Assim, e segundo a DQA, as massas de água podem dividir-se em três tipos, isto é:

- Uma massa de água de superfície;
- Uma massa de água subterrânea;
- Uma zona protegida.

As utilizações das massas de água estão directamente relacionadas com os interesses dos beneficiários directos, pelo que se torna fundamental compreender que tipo de utilizações existem e quem está envolvido na sua utilização. As massas de água podem ser utilizadas para consumo humano, consumo industrial, agricultura, pesca, desportos recreativos e lazer e para obtenção de energia. A forma como cada utilização interfere com a vida das pessoas vai influenciar o interesse no seu envolvimento nos processos participativos.

É também necessário compreender a envolvimento do problema, isto é, se a água para além de importante para a sobrevivência humana (água para consumo humano) também é fundamental para a economia da região. Por exemplo, a água é absolutamente vital para o desenvolvimento de uma zona agrícola. Consequentemente, é possível compreender as implicações que o recurso hídrico em análise tem para a sociedade que o rodeia. Logo identifica-se a importância que a mesma atribui ao recurso, bem como a melhor plataforma para envolver as pessoas nos processos de tomada de decisão no que respeita à gestão dos recursos hídricos.

4.2.1 Conhecimento dos factores que influenciam o processo de PP

Um dos aspectos a considerar para a avaliação de um processo de PP é o conhecimento de factores que possam afectar a concretização quer do processo de participação quer a compreensão do assunto em questão, tanto por parte do público como dos responsáveis. Neste sentido, é pretendido compreender-se o histórico a nível ambiental e a existência de uma cultura participativa. Logo, é possível prevenir situações inesperadas, evitando gasto desnecessário de recursos, quer financeiros quer de tempo. Com a compreensão do histórico é também possível actuar de forma precisa, uma vez que a existência ou não de situações de interesse servem de base à situação actual. Desta forma, consideram-se os resultados e consequências positivos e negativos resultantes de situações anteriores ou parte-se de uma situação que é nova e desconhecida, mas com o conhecimento de se partir para uma situação pioneira. A existência de um conhecimento generalizado em relação ao assunto em questão pode traduzir a importância

dada, por parte da população, à realização de um processo participativo e às questões ambientais pelo que deve ser um factor a considerar no planeamento de um processo participativo e na avaliação do mesmo.

É também importante perceber se existem conhecimentos errados relativamente à realidade, uma vez que estes podem afectar negativamente o bom desenvolvimento do processo de participação pública, tanto ao nível mais baixo de participação como a um nível elevado.

De forma sucinta os factores a considerar são:

1. Acontecimentos anteriores ao processo no âmbito ambiental;
2. Situações anteriores onde, de alguma forma e a qualquer nível, foi realizado um processo de PP;
3. Nível de conhecimento da pessoas em relação ao assunto a ser desenvolvido (ou a importância dos recursos hídricos e ao processo de participação pública);
4. Pronúncia da existência de conflitos que estejam de alguma maneira relacionados com o assunto ou que possam afectar o desenvolvimento do processo participativo;
5. Outros aspectos que para a situação em particular sejam considerados relevantes;
6. Constatação da inexistência de situações que possam afectar o processo de PP.

O facto de não serem considerados factores prováveis de influenciar o processo de PP traz implicações para o desenvolvimento bem sucedido do mesmo, uma vez que não se está a considerar informação relevante. Desta forma o conhecimento de tudo o que possa ter influência no processo de participação deve ser conhecido o mais precocemente possível, isto é, se possível antes do planeamento do processo de participação, de modo a considerar todas as questões que se mostrarem pertinentes.

Quanto aos possíveis conflitos é necessário conhecê-los de forma a promover uma mitigação precoce e mais eficaz dos mesmos. Os conflitos a considerar não são apenas os que existam em relação ao assunto de desenvolvimento, mas também é necessário compreender os que ocorrem entre os membros da comunidade, que possam fazer parte do processo de PP, e que sejam limitativos à entrada de algumas partes interessadas no processo ou que interfiram no bom desenvolvimento do mesmo. Conhecendo esta situação precocemente torna-se possível contorná-la ou mesmo eliminá-la de forma a não afectar o processo.

O presente tópico é apresentado no tema A, o qual se subdivide em 4 critérios que permitem a avaliação do tema. Os critérios correspondentes ao tema A são:

- Acontecimentos relevantes ao nível ambiental;
- Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública;
- Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP;
- Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação.

Desta forma torna-se possível analisar os casos de estudo individualmente e, posteriormente, comparar a avaliação efectuada em cada um deles para compreender as consequências das diferenças.

4.3 MOTIVAÇÕES À IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Com a presente etapa pretende entender-se o que levou ao desenvolvimento e implementação de um processo de participação pública. Como possíveis motores à implementação de um processo de participação destacam-se:

- O cumprimento da legislação;
- O desenvolvimento de um projecto ou a resolução de um problema ambiental.

Uma vez que se estão a tratar duas motivações, que embora possam estar interligadas, são distintas houve a necessidade de subdividir o tema B em dois subtemas correspondentes às duas motivações consideradas.

A forma como um processo de participação pública é desenvolvido vai depender das pressões que levaram à implementação do mesmo. Assim, é necessário compreender as características de cada tipo de problema, que motivou a implementação do processo, de forma a perceber o seu desenvolvimento.

4.3.1 Cumprimento/aplicação da Legislação

A legislação comunitária de maior interesse para o contexto do modelo em desenvolvimento é a Directiva-Quadro da Água. Assim, torna-se relevante conhecer as obrigações da Directiva em relação à participação pública.

No exercício de implementação da Directiva é importante destacar dois aspectos, um referente às etapas de participação apresentadas pela Directiva e outro correspondente aos prazos impostos pela mesma para a concretização de tarefas.

As etapas de participação do público na directiva são:

- **1ª Etapa:** fornecimento de informação ao público;
- **2ª Etapa:** consulta – recolha de conhecimentos, percepções, experiências e ideias; (nesta fase não há partilha de poder de decisão);
- **3ª Etapa:** envolvimento – participação no desenvolvimento dos planos. (partilha do processo de tomada de decisão – maior responsabilização pelos resultados).

Relativamente às fases de implementação da Directiva, estas podem ser apresentadas tendo em conta a data até à qual devem ser executadas, logo considera-se:

- **Dezembro de 2003:** Adaptação da legislação regional e nacional em matéria de água à DQA. Criação das condições necessárias para a cooperação a nível das bacias hidrográficas.
- **Dezembro de 2004:** Deverá estar concluída a análise das pressões e dos impactos a que as águas estão expostas, incluindo uma análise económica.
- **Dezembro de 2006:** Deverão estar operacionais os programas de monitorização, enquanto base para a gestão das águas. Elaboração do calendário de programas de trabalhos para a produção do plano;
- **Dezembro de 2007:** Revisão intercalar das questões relevantes para a gestão da água, ao nível da bacia hidrográfica;
- **Dezembro de 2008:** Apresentação pública dos planos de gestão das bacias hidrográficas;
- **Dezembro de 2009:** Publicação dos primeiros planos de gestão das bacias hidrográficas. Início da implementação dos planos;
- **Dezembro de 2015:** As águas deverão estar em “bom estado”.

De acordo com as etapas e fases de implementação da DQA é possível identificar a fase até à qual deve ser implementado o processo de participação pública de modo a responder às exigências da Directiva. Segundo o “Guia de Participação Pública em relação à Directiva-Quadro da Água” a participação pública deve ser iniciada com o começo do planeamento das bacias hidrográficas, a fim de estabelecer um bom processo de participação pública. Desta forma torna-se possível a integração de ideias, comentários e contributos dos intervenientes ao longo do processo. Além disso, com a participação precoce, existe uma elevada probabilidade da autoridade competente conseguir o consenso para um plano de gestão de bacias hidrográficas até 2009.

De forma a avaliar o desempenho dos processos participativos que se desenvolveram com o principal objectivo de cumprir e aplicar a legislação, nomeadamente a DQA, serão apresentados

dois critérios. Os critérios, designados por B1.1 e B1.2, apresentados no ponto 4.1.1. O critério B1.1 pretende avaliar o cumprimento dos prazos estipulados pela DQA bem como a execução das obrigações a desenvolver em cada período. Embora a DQA apresente uma fase mais adequada ao início da participação do público esta pode começar antecipadamente ou existirem casos onde começou depois. Desta forma o critério B1.2 tem como objectivo permitir compreender a fase em que se deu início ao processo de participação, de modo que seja possível tirar elações no que respeita às consequências do período de inserção no desenvolvimento de todo o processo.

4.3.2 Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental

A concretização da necessidade de um projecto leva ao desenvolvimento de algumas fases de modo a alcançar a melhor forma de realizar o mesmo.

Fases de implementação de um projecto

As fases que se seguem têm como objectivo mostrar o caminho a percorrer até à efectiva realização do projecto. O primeiro passo para o desenvolvimento de um projecto é compreender as necessidades às quais o projecto pretende responder. Com o conhecimento do que é necessário conseguir, com a realização do projecto, procura-se encontrar alternativas viáveis à forma de executar o projecto. Torna-se assim possível encontrar o melhor plano de desenvolvimento, capaz de responder a todas as necessidade apresentando o menor número de contrapartidas possíveis tanto na vertente ambiental, como económica e social. A etapa seguinte do projecto corresponde à preparação do mesmo, de forma que sejam cumpridas todas as obrigações legais e sejam verificados todos os acordos. A fase de implementação do projecto deve ser coincidente com os passos anteriores e considerando os objectivos e expectativas.

Necessidade de um processo de participação pública

O desenvolvimento de um novo projecto, numa determinada bacia hidrográfica, pode levar à implementação de um processo de participação por vários motivos, entre os quais:

- A aceitação e entendimento, por parte dos interessados e/ou afectados, em relação ao projecto;
- Aumento do conhecimento de factores (sociais e/ou económicos) que afectem o desenvolvimento ou resultado do projecto;
- Evitar ou eliminar conflitos que possam causar o desenvolvimento ou implementação do projecto moroso ou mesmo impedir a realização do mesmo por desconhecimento das pessoas;

- Auxílio no desenvolvimento do projecto de forma a alcançar a concordância do máximo de pessoas ou entidades possível, levando assim a um resultado credível, transparente e aceite pela maioria.

Relativamente a um problema ambiental é importante perceber as pressões que geraram o problema. Consideram-se como pressões certas acções antropogénicas sobre o meio hídrico que podem ser agrupadas em categorias. Assim, é possível conseguir uma compreensão mais clara da ou das causas do problema em análise. As pressões podem ser geradas por acções da comunidade ou população em geral ou acções de uma entidade, empresa ou grupo restrito de indivíduos. Logo podem dividir-se do seguinte modo:

- Fontes de poluição locais, por exemplo efluentes urbanos, industriais e de pecuárias;
- Fontes de poluição difusa, por exemplo a agricultura e os campos de golfe;
- Pressões hidrológicas, por exemplo a captação/extracção de água (pressões sobre o estado quantitativo das águas);
- Pressões morfológicas, por exemplo a extracção de inertes.

A descrição das pressões e impactos das actividades humanas no estado das águas de superfície e subterrâneas, bem como das zonas protegidas, permite compreender a causa e a melhor forma para melhorar a situação existente.

A interferência do problema e da respectiva solução na vida e/ou saúde das pessoas apresenta-se como uma forma de incentivo á participação das mesmas no processo de PP. Compreender como e quanto o problema ambiental intervém no modo de vida dos indivíduos permite contextualizar a forma de interacção entre os mesmos e o problema, bem como a importância que as pessoas dão ao problema e quanto estão dispostas a participar na sua resolução.

Por importância do processo de participação entende-se a utilidade do mesmo para a resolução do problema, sendo ainda relevante conhecer a etapa em que foi iniciado. Assim, um processo que foi desenvolvido com o intuito de encontrar a melhor forma de resolver o problema, e portanto aplicado de início é um processo que atribuiu muita importância ao processo de participação. Em contrapartida, se não houve a tentativa de desenvolver um processo participativo como auxílio à resolução do problema ou se a sua implementação foi tardia no sentido em que as decisões já haviam sido todas tomadas, então trata-se de uma situação em que foi atribuída pouca importância ao processo de PP. Logo, quanto mais tarde for considerada a participação, na resolução dos problemas, e quanto menos impacto se espera que essa

participação tenha, no processo no seu todo, menor é a importância atribuída. Esta questão será avaliada no tema referente aos objectivos.

Para avaliar o subtema B2 apresentam-se os critérios B2.1 e B2.2. O critério B2.1 pretende ajudar a compreender o motivo principal ao desenvolvimento do processo participativo. O critério B2.2 pretende dar a conhecer a razão de implementação do processo de participação em relação ao problema ambiental.

4.4 ANÁLISE DAS PARTES ENVOLVIDAS NO PROCESSO

Em qualquer processo de participação pública é necessário identificar todas as partes que possam ou, principalmente, que devam ser envolvidas no processo de tomada de decisão. Este facto justifica-se com a necessidade de alcançar um resultado sustentado nas ideias, opiniões, e sugestões dos afectados ou interessados no assunto em análise. Por este motivo, é importante considerar-se todas as partes interessadas em participar no processo e/ou afectadas de alguma forma pelo assunto em análise ou possíveis de serem afectadas pela tomada de decisão. Logo torna-se relevante compreender se houve uma preocupação de identificação das partes a envolver, isto é se foi aplicada uma metodologia de avaliação das partes interessadas.

Após a identificação de todas as partes a serem envolvidas, nomeadamente as que tem responsabilidade no processo, deve ser feita uma análise institucional das mesmas de forma a compreender as suas obrigações ambientais. Como parte envolvida no processo de participação é importante compreender as suas funções no mesmo. Para além da análise das funções das diferentes partes interessadas é ainda importante compreender as ligações que existem ou podem existir no processo entre cada um deles.

4.4.1 Características da sociedade

As características da sociedade são um factor a considerar em qualquer processo, no entanto tem maior relevância quando se trata de situações transfronteiriças onde é necessário relacionar pessoas com bases culturais diferentes.

Assim consideram-se as diferenças étnicas um aspecto que pode ser crucial para conseguir um processo bem sucedido. Neste campo não estão apenas a ser consideradas as diferenças linguísticas mas também as diferenças culturais. A cultura em que um indivíduo está inserido determina muito do que são as suas reacções, e por conseguinte devem ser consideradas as diferentes culturas sobre as quais é necessário uma interacção. O conhecimento do tipo de sociedade em que o processo é desenvolvido dará indicações das reacções da população em

relação às actividades para as quais são chamadas a participar, podendo ainda ajudar a compreender os resultados.

Outro aspecto importante será estudar os costumes de uma população que devam ser ponderados no contexto do processo participativo. A não consideração de costumes da região ou da forma de pensar das pessoas pode condicionar a concretização dos objectivos, quer pela não colaboração quer pela criação de conflitos.

O facto de se tratar de um país desenvolvido ou em desenvolvimento também pode condicionar o bom progresso do processo. A justificação para a relevância deste factor prende-se com as necessidades apresentadas pelo país, o que se pode reflectir nos interesses da população bem como na gestão dos recursos hídricos do próprio país. O regime político a operar e a satisfação e confiança que a população tem no mesmo também se reflecte na motivação da sociedade em participar num processo de participação pública.

Nesta etapa, do presente modelo, pretende compreender-se a existência de formas de avaliação das partes interessadas, bem como a adesão dos mesmos ao processo de participação. Os critérios C1 e C2 que permitem esta avaliação pertencem ao tema C e são:

- Metodologia formal de avaliação das partes interessadas;
- Adesão por parte do público ao processo.

Desta forma a compreensão das circunstâncias e formas de inserção das partes interessadas no processo de participação pública torna-se possível.

4.5 OBJECTIVOS A ALCANÇAR COM O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

No tema relativo aos objectivos pretende-se abordar os pontos que devem ser conhecidos e o que se vai considerar na avaliação quantitativa dos processos em análise.

Inicialmente é necessário compreender se houve uma identificação clara dos problemas, de forma a perceber o que se pretende conseguir com o processo de participação e qual o motivo que levou a essa necessidade. Conhecendo-se, assim, o interesse base do processo.

Em relação à informação fornecida ao público é importante compreender a fase, ao longo do processo, na qual se informou e quais as iniciativas realizadas no sentido de divulgar informação. Os objectivos a alcançar com a implementação de um processo de participação podem ser considerados gerais ou estarem directamente relacionados com as motivações que levaram à necessidade de chamar o público a participar.

Assim como objectivos gerais podem ser enunciados:

- Motivar o desenvolvimento de interesses no assunto em questão, bem como a sensibilização para o mesmo;
- Desenvolver novas soluções;
- Compreensão e aceitação das medidas a serem tomadas,
- Promover o empenho das outras partes;
- Apoiar directamente a tomada de decisão;
- Construção de consenso;
- Co-produção de conhecimento.

Considerando as diferentes motivações à realização do processo de participação, serão distinguidos os objectivos que se pretendiam alcançar em relação à motivação do mesmo. Quanto ao cumprimento da legislação, pretende-se determinar a execução dos objectivos impostos pela própria legislação, e assim compreender se a mesma foi cumprida. Neste sentido em relação à DQA, e tendo em conta que a PP é vista como um instrumento para atingir os objectivos ambientais imposta pela Directiva, pretende-se verificar se as partes interessadas participaram:

- Na execução da directiva, “especialmente na elaboração, revisão e actualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas”;
- No alcance dos objectivos ambientais;
- No desenvolvimento dos planos de gestão da bacia hidrográfica de forma integrada.

Quando se trata do desenvolvimento de um projecto, os objectivos que se pretende conseguir com a realização de um processo de PP são:

- Incrementar o conhecimento das pessoas no que respeita ao projecto, as motivações do mesmo e ao seu objectivo;
- Conhecer novos e melhores caminhos para a implementação do projecto;
- Encontrar soluções alternativas e satisfatórias para o projecto, bem como novas ideias e opiniões acerca do mesmo;
- Envolver as pessoas na concretização do projecto;

Relativamente à resolução de problemas ambientais os objectivos em relação ao processo de participação prendem-se com as causas dos problemas e as possíveis soluções dos mesmos. Assim é importante ter em conta se foram recolhidas opiniões das partes interessadas e afectadas pelo

problemas, conhecer diferentes pontos de vista e se houve um confronto de ideias de forma a alcançar a solução mais viável.

Os objectivos a identificar num processo de participação, que foi impulsionado pela resolução de conflitos, estão relacionados com a pretensão da resolução dos mesmos. Neste sentido, é importante compreender se foram promovidos contactos entre os defensores dos diferentes interesses ou pontos de vista. Ainda no mesmo contexto, é relevante perceber se foi pretendido criar confiança nos decisores e nas decisões.

Os conflitos podem acontecer entre:

- A população e membros do governo
- A população e uma entidade privada ou empresa
- Entre entidades públicas e privadas

Os conflitos podem ser gerados:

- Pelo assunto em discussão que causa discordância entre as pessoas devido à forma como encaram o problema, como os afecta e os conhecimentos que tem a respeito dos aspectos que o envolvem;
- Por situações passadas que causaram divergências entre as opiniões de cada cidadão podendo essas mesmas divergências interferir no desenvolvimento do processo de participação pública.

A relevância do alcance de consenso prende-se com vários factores nomeadamente o entendimento social e o factor económico. O entendimento social permite não só a troca de opiniões e o trabalho em conjunto como também a possibilidade de consenso em relação ao assunto em debate ou mesmo na tomada de decisão. O factor económico refere-se a possíveis atrasos, que poderão tornar-se dispendiosos, desencadeados por conflitos entre o público e os responsáveis.

Embora se conheça a relevância dos itens anteriores não será possível avalia-los de forma precisa uma vez que não se encontra facilmente informação disponível para análise, especialmente quando a avaliação é realizada na fase posterior à conclusão do processo. Desta forma será avaliado o interesse em informar, com o critério D1, as iniciativas à informação como o critério D2, o desenvolvimento de mecanismos de aprendizagem social, critério D3 e a resolução de conflitos com o critério D4. Em relação aos objectivos propriamente ditos pretende-se, com o

critério D5, compreender se houve uma definição clara dos objectivos a alcançar com o processo participativo.

4.6 NÍVEL DE ENVOLVIMENTO NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

A importância do nível de participação do público remete para o facto de este afectar directamente as actividades e as técnicas que se utilizam ao longo de todo o processo participativo. O nível de participação torna-se assim um elemento chave do significado da PP, e que deve ser compatível com os objectivos. Deve ser conhecido o efectivo envolvimento dos participantes no processo, dado que este determina a oportunidades que os mesmos tiveram em contribuir para concretização dos objectivos.

Outro aspecto relevante é o potencial de impacto do processo participativo na tomada de decisão. Assim é necessário identificar a fase de desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão, uma vez que se reconhece como um factor de motivação uma vez que as pessoas podem ver a sua participação em tempo útil relativamente à tomada de decisão.

As pessoas podem ser chamadas a participar antes de implementação do processo participativo de forma a colaborarem no desenvolvimento do plano de trabalho. Podem ainda iniciar a sua participação com o início do processo ou numa fase mais avançada do seu desenvolvimento. As consequências esperadas estão relacionadas o grau de confiança que as pessoas poderão apresentar no processo, bem como o seu empenho em participar.

Segue-se uma apresentação dos cinco níveis de envolvimento considerados, que são:

- Informação – sentido de informação;
- Consulta – oral ou escrita;
- Envolvimento;
- Colaboração;
- Co-colaboração.

Nível de informação

A informação é o primeiro passo de um processo de participação. Os seus objectivos podem variar entre prestar informações sobre a base do processo e disponibilizar informações para criar consciência do processo e dos problemas.

Nível de consulta

O primeiro nível de verdadeira participação é a consulta. Os responsáveis consultam o público de forma a compreender as suas percepções, experiências e ideias. A consulta é utilizada para recolher informações ou opiniões de pessoas envolvidas no desenvolvimento de soluções baseadas neste conhecimento. A recolha de sugestões e opiniões pode ser realizada através da apresentação de relatórios, cenários ou planos, convidando as pessoas a comentar. O processo não admite qualquer participação na fase decisória, e os profissionais não estão sob nenhuma obrigação formal de ter em conta a opinião das pessoas.

Nesta orientação são distinguidos dois tipos de consulta: uma consulta escrita e a consulta oral. Consulta por escrito é o requisito mínimo estabelecido no artigo 14 (1) da DQA ou seja, "a publicação e disponibilização, para comentários do público, incluindo os utilizadores". A consulta escrita acontece quando o público é chamado a fazer comentários escritos às propostas ou medidas. Nesta medida, pode incluir-se a utilização da Internet. A consulta oral é mais activa, dando aos interessados a possibilidade de ter um diálogo ou discussão com as autoridades competentes. Esta segunda forma de consulta acontece quando o público é ouvido em entrevistas, *workshops* ou conferências. Durante estes eventos os principais aspectos são apresentados e as partes interessadas são convidados a dar a sua percepção, conhecimento e opiniões acerca de aspectos específicos.

Envolvimento

Um maior nível de participação corresponde ao desenvolvimento e implementação de planos e medidas. As partes interessadas participam activamente no processo de planeamento, discutindo problemas e contribuindo para a sua solução.

Colaboração

Partilha da tomada de decisão implica que as partes interessadas, não só participam activamente no processo de planeamento, mas também se tornam parte responsável pelo resultado.

Co-colaboração

A co-colaboração implica que a gestão é entregue, em parte, aos interessados, por exemplo, estabelecendo as associações de usuários de água.

Os cinco níveis foram apresentados do menor para o maior nível de envolvimento, no entanto é importante salientar que, por não serem mutuamente exclusivos, nem sempre é linear a opção a

considerar. A avaliação do nível de envolvimento é feita no tema E com base nos critérios E1, E2 e E3. Os aspectos destacados pelos referidos critérios são:

- A fase de desenvolvimento do processo de participação em relação à tomada de decisão;
- A fase em relação ao processo participativo em que foram envolvidas as pessoas, de forma a compreender se esta inserção foi atempada ou tardia, o que permite ajudar a compreender os resultados;
- O nível de envolvimento desenvolvido.

4.7 PLATAFORMAS UTILIZADAS E/OU ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS

A identificação das ferramentas utilizadas na realização do processo de PP, de forma a poder avaliar a sua aplicabilidade na concretização dos objectivos pretendidos, é um dos principais objectivos do presente modelo. No presente trabalho apenas são analisados processos participativos já concluídos, o que conduz a uma avaliação, da plataforma utilizada, baseada fundamentalmente nos resultados.

No entanto serão destacados os aspectos considerados relevantes para uma avaliação da plataforma escolhida. Neste sentido, considera-se que em cada situação devem identificar-se os critérios que levaram à escolha da plataforma utilizada. O objectivo será correlacionar os critérios e as características da plataforma utilizadas com os resultados do processo. Dependendo dos resultados serem positivos ou negativos será possível compreender quais os factores que levaram a tais resultados.

Os critérios a considerar para a escolha da plataforma são:

- Objectivos pretendidos com o processo de participação pública;
- As partes a envolver no processo;
- O nível de envolvimento das partes;
- Recursos financeiros disponibilizados para a realização do processo;
- Tempo disponível para a concretização do processo;
- Fase (ou etapa) de implementação do processo em relação à tomada de decisão;
- Opiniões das partes interessadas relativamente à forma como gostariam de participar.

Um dos factores importantes ao realizar a avaliação do sucesso de implementação da ferramenta é a aceitabilidade da mesma por parte dos envolvidos no processo. Assim o facto de as pessoas compreenderem e aceitarem a plataforma promove o alcance dos objectivos pretendidos com a

implementação da mesma. O primeiro passo para avaliar a plataforma é a identificação da mesma.

Na avaliação quantitativa do tema F consideraram-se três critérios, F1, F2 e F3, sendo estes:

- Consideração da opinião do público relativamente à forma de como gostavam de participar;
- A existências de actividades inovadores que auxiliam a implementação da plataforma e/ou o desenvolvimento do processo;
- Consideração de critérios de auxilio à escolha de plataforma a implementar.

4.8 RESULTADOS DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

Para avaliar a implementação, o desenvolvimento e os resultados do processo de PP é necessário compreender o que se conseguiu, isto é conhecer os *outputs* e *outcomes* do processo. Assim subdividiu-se o tema G em dois subtemas, o primeiro relativo aos *outputs* designado G1 e o segundo relativo aos *outcomes*, o G2. Nesta medida, e em relação aos outputs, o critério G1.1 permite conhecer, caso tenham sido criados:

- Relatórios preliminares sujeitos a avaliação dos participantes e do público em geral;
- Relatórios que apresentavam os comentários e as sugestões resultantes do processo de participação;
- Modelos desenvolvidos no processo de participação.

Para compreender o sucesso do processo é preciso fazer uma comparação entre os objectivos pretendidos e os resultados obtidos. A referida comparação permite conhecer os objectivos que foram alcançados na prática, logo é possível perceber o que foi concretizado e o que ficou por conseguir. Quanto aos objectivos que não foram alcançados, é necessário estudá-los de forma a tirar elações no que respeita aos motivos que impediram a concretização dos mesmos. Para a avaliação das razões que levaram à não concretização de determinados objectivos devem ser consideradas as motivações sociais, tanto as políticas como as relativas aos indivíduos, as económicas e ambientais.

Nesta fase é importante compreender se foi garantida a utilização dos conhecimentos e da experiência do público, nomeadamente as partes interessadas nos processos de planeamento e gestão. A avaliação desta etapa não é linear uma vez que depende do que era pretendido alcançar com o processo participativo.

4.8.1 Consequências do processo de participação na tomada de decisão

Para avaliar o resultado de um processo de participação é necessário entender quais foram as consequências da realização do mesmo quer na resolução do problema, quer na mudança social resultante do envolvimento no processo de PP. Apresentam-se de seguida um conjunto de pontos que auxiliam na apreciação do desenvolvimento do processo participativo, assim:

- Influência que o processo de participação teve na tomada de decisão (de que forma influenciou a tomada de decisão);
- Alcance de novas decisões e melhoria da capacidade de decisões;
- Sugestões e ideias inovadoras;
- Aumento da confiança nas instituições;
- Resolução de conflitos entre as partes interessadas;
- Promoção da aprendizagem social no que respeita a questões relacionadas com o meio ambiente, nomeadamente na gestão de recursos hídricos;
- Aumento do envolvimento do público, das partes interessadas e/ou afectadas pelo problema em resolução ou assunto em desenvolvimento;
- Perceber se modificou a forma de encarar o ou os aspectos discutidos no desenvolvimento do processo.

A concretização do processo de participação permite avaliar o que foi conseguido, possibilitando assim relacionar o resultado relativamente a cada objectivo. Na prática esta comparação apenas é conseguida de forma geral, uma vez que o tema relativo aos objectivos apresenta dificuldades de avaliação promovidas pela disponibilidade de informação. Outro aspecto importante é a avaliação continuada ao longo da sua evolução, de forma a indicar todos os pontos fortes e fracos do mesmo. A compreensão das consequências permite responder a duas perguntas cruciais para o entendimento do sucesso do processo de participação pública, isto é conseguir compreender:

- O que foi influenciado pelo processo de participação pública?
- De que forma o processo de participação influenciou o resultado?

Em relação às partes interessadas deve compreender-se o grau de satisfação com o resultado, com o desenvolvimento do processo e com a sua participação no mesmo. Também é importante perceber se as pessoas se sentiram preparadas para participar e se a sua participação foi tida em consideração, consoante as expectativas que lhes foram incutidas no início do processo. Nem sempre é possível conseguir a informação relativa a forma como as pessoas entenderam o processo, embora tenha sido investigada na documentação. Assim sugere-se a realização de um

questionário no final de cada processo participativo de forma, não só a compreender o modo como o processo foi encarado pelas partes interessadas, mas também a recolher informação que sirva de base a avaliações e processos futuros.

Outro aspecto a considerar é a percepção dos problemas, relacionados com os recursos hídricos da área de interesse para o processo, por parte dos diferentes actores. Neste contexto é ainda importante tirar elações entre a realização de aprendizagem social e o sucesso do processo de PP, para compreender a importância da mesma no sucesso do processo de participação.

Como critérios de avaliação apresenta-se a influência que o processo teve na tomada de decisão e o que o processo promoveu. Em relação aos factores impulsionados pelo processo de participação destaca-se:

- A influência na consciência e sensibilização das pessoas para questões ambientais; mudança de mentalidades;
- Aumento de confiança nas instituições;
- Resolução de conflitos;
- Motivação à aprendizagem social.

Assim os critérios a serem avaliados, respectivos ao subtema G2, são:

- Identificação de problemas;
- Desenvolvimento de novas ideias, opiniões e sugestões;
- Satisfação de expectativas;
- Conhecimentos e experiências do público;
- Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão;
- Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão;
- Alteração da percepção das questões ambientais;
- Alteração da opinião a respeito das instituições;
- Resolução de conflitos entre as partes interessadas;
- Aprendizagem social;
- Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos;
- Conclusão e sucesso do processo.

5 DESCRIÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO SUJEITOS A AVALIAÇÃO

Em seguida descrevem-se os casos de estudo seleccionados com base nos critérios apresentados no capítulo 4. Na descrição de cada caso procurar-se-á seguir uma estrutura semelhante de tópicos do modelo conceptual de forma a permitir a sua comparação.

5.1 CASO PILOTO DA BACIA DO RIO RIBBLE

5.1.1 Contextualização

O Projecto Piloto da Bacia do Rio Ribble, decorreu entre Março de 2003 e Maio de 2007, com o objectivo de chegar a um protótipo para o Plano de Gestão da Bacia Hidrográfica do Ribble. Este plano foi criado com o intuito de compreender o nível de preparação da Inglaterra para a implementação da Directiva-Quadro da Água bem como as possíveis dificuldades. Pretende-se ainda tirar ilações para a implementação da DQA noutros países.

A Bacia do Ribble é uma das três bacias no distrito Noroeste Hidrográfico de Inglaterra, sendo constituída por cinco rios principais, o Ribble, o Hodder, o Douglas, o Darwen e o Calder. O Ribble nasce em Pennines seguindo, inicialmente para sul e mais tarde para oeste e posteriormente em direcção ao mar da Irlanda. O Ribble e os seus afluentes abrangem 2125 km² (Davis e Rees, 2004).

A Bacia possui uma paisagem diversificada, uma vez que o rio percorre desde colinas altas até vales largos fornecendo baixios agrícolas férteis. Nas margens do rio Ribble, devido aos terrenos férteis que as envolvem, destaca-se a produção leiteira, sendo esta a principal utilização do solo.

A sul do rio Ribble correm os rios Calder e Darwen, ambos com paisagens muito semelhantes ao rio ribble, no entanto estes rios atravessam vilas e aldeias. Assim, estes rios são utilizados como fonte para lavagem e para as grandes fábricas de têxteis existentes na região, são geridos de forma a reduzir o risco de inundações e recebem as descargas resultantes do tratamento de águas residuais e da indústria. Estas acções têm impacto nas zonas ecológicas a jusante.

Quanto aos rios Douglas e Crossens apresentam um fluxo reduzido quando comparados com os rios mencionados anteriormente. A agricultura predomina nas extensas planícies o que provoca uma elevada extracção de água para irrigação.

A região do extremo sul ocidental da bacia encontra-se abaixo do nível do mar. Nesta região para responder às elevadas necessidades de água da horticultura é necessário recorrer a um bombeamento artificial.

Usos da água

Indústrias como a pesca, da qual se destaca a indústria pesqueira do salmão, e o turismo são dependentes dos rios da bacia para a sua sustentabilidade, sendo também muito importantes para a economia local e para o emprego. O rio fornece água potável para a região com várias captações localizadas em toda a bacia. Existe ainda a oportunidade de espaços recreativos aproveitados para canoagem e observação de aves, quer pelas comunidades locais quer pelos turistas.

5.1.2 Importância do Caso de Estudo no Contexto da DQA

A força motriz para o desenvolvimento do Projecto-Piloto da Bacia do Rio Ribble foi a Directiva Quadro da Água. Ficou a cargo da Agência Europeia do Ambiente (AEA) a realização de um projecto na área do Ribble com o objectivo de ajudar a definir a forma de implementar a DQA. Assim sendo, o Projecto Piloto, foi desenvolvido para testar e melhorar a orientação da União Europeia (UE) em relação à participação do público no que diz respeito aos processos de planeamento das bacias hidrográficas para os diversos tipos de abastecimento de água, gestão dos riscos de inundações e gestão de áreas de lazer.

A AEA é a organização encarregue de garantir a aplicação dos requisitos chaves da Directiva no Projecto Piloto. Neste sentido, no âmbito da concepção do processo e no envolvimento das partes interessadas foram contratados pela Agência como colaboradores a *Mersey Basin Campaign*, *World Wildlife Fund* e *Envirocentre* (Davis & Rees, 2004).

O projecto HarmoniCOP desenvolveu actividades que tiveram como principal objectivo aumentar a compreensão da participação na gestão das bacias dos rios europeus. A gestão das bacias dos rios só pode ser efectiva e sustentável se os actores em cada nível, fase e sector se comprometerem no processo de aprendizagem social. Assim o HarmoniCOP trata da aprendizagem social inserida num novo estilo de gestão (Kranz *et al.*, 2006). Assim sendo, o HarmoniCOP patrocinou o Projecto Piloto destinado a melhorar a PP no planeamento das bacias hidrográficas dos Estados Membros da União Europeia através do exemplo desenvolvido na Bacia do Rio Ribble em Inglaterra.

5.1.3 Evolução do Processo de Participação Pública

Para a concretização do processo de participação pública no Projecto Piloto da Bacia do Ribble foi necessário envolver as partes interessadas mais do que é habitual na região. Isto traduziu-se num desafio para a implementação da DQA. Dentro do contexto do Projecto Piloto a Agência Europeia

do Ambiente teve a oportunidade de testar a melhor forma para inserir os interessados no processo. A AEA teve a percepção de que a compreensão, por parte dos interessados, acerca dos assuntos da Directiva promove a compreensão dos mesmos no que diz respeito à importância das suas atitudes e ao impacto da Directiva nas suas actividades.

Antes de ser instaurado o processo foram realizadas entrevistas aos actores envolvidos, no desenvolvimento de um Plano de Gestão da Bacia do Rio Ribble, para compreender as suas percepções relativamente a diversas questões, aos organismos de execução e aos processos participativos. Alguns meses mais tarde os actores chave voltaram a ser entrevistados de forma a compreender se a sua percepção tinha mudado no tempo decorrido.

O processo de PP foi desenvolvido em cinco fases. As três primeiras compreenderam uma análise sectorial das partes interessadas, dos planos de comunicação e o desenvolvimento de uma visão. Estas fases, que se mostraram de maior relevância para os objectivos do presente trabalho, tiveram a duração de 14 meses tendo sido concluídas em 2004. A quarta fase diz respeito ao desenvolvimento de um programa de medidas para o protótipo do Planeamento da Gestão da Bacia do Ribble. A última fase corresponde à implementação de um caso de estudo na área.

Desta forma a participação das partes interessadas, surgiu numa fase inicial do processo, o que conduziu a um aumento da confiança das pessoas no mesmo, bem como possibilitou a participação activa no seu desenvolvimento.

Antes de qualquer das fases ter início, a Agência contactou os principais grupos de interessados na Bacia, e identificou alguns especialistas capazes de oferecer apoio e aconselhamento para o processo. Como resultado foi criado, em Setembro de 2003, um grupo designado “Grupo de Teste e Concepção” com o objectivo de orientar e coordenar os trabalhos. O papel do grupo pode ser descrito nos pontos seguintes:

- Coordenar o trabalho relativo ao projecto;
- Fornecer informação técnica para a fase de testes e ajudar a cumprir alguns pontos individuais nos trabalhos (incluindo o próprio planeamento);
- Rever qualitativamente os documentos antes da sua entrega à Comissão Europeia.

Os membros que fizeram parte do grupo foram: o World Wildlife Fund for Nature, a Mersey Basin Campaign, Envirocentre, *Water Research Centre*⁷ (WRc), no âmbito do projecto HarmoniCOP, e

⁷ WRc é uma organização independente de pesquisa e consultoria com mais de 70 anos de experiência. Centrando-se na água, resíduos e soluções ambientais em todo mundo.

um representante da AEA que compareceu em nome da equipa Nacional responsável pela implementação da DQA. Isso serviu para demonstrar a participação activa, e incentivar uma ampla gama de cientistas e grupos de voluntários a participar no planeamento, execução e implementação da visão da fase inicial do Projecto Piloto do Ribble (Davis e Rees, 2004).

1ª Fase – Análise sectorial e das partes interessadas

A Mersey Basin Campaign foi a responsável por investigar e avaliar os principais sectores e partes interessadas de modo a poder criar um mapa dos principais participantes. A criação deste mapa de interessados teve dois objectivos. O primeiro foi fornecer informações sobre os grupos locais, organizações e iniciativas que podem ter participação no desenvolvimento do Plano de Gestão da Bacia do Rio, desta forma foi possível identificar os grupos de indivíduos a serem envolvidos através do processo de planeamento. O segundo objectivo foi explorar a forma como esses grupos gostariam de participar no processo de gestão.

Após identificado o grupo de interesse foram enviados 370 exemplares de uma reunião de informação, um questionário, uma carta explicativa e um folheto informativo, em Fevereiro de 2004, de forma a identificar as partes interessadas no envolvimento do processo.

Com o questionário, preenchido pela Campanha da Bacia de Mersey em conjunto com a AEA, pretendia-se compreender a área geográfica de interesse, em termos do rio, afluente, áreas costeiras ou corpo de água. Era ainda pretendido compreender o tamanho do grupo, bem como os seus interesses, o nível desejado de envolvimento e o método preferido de comunicação.

2ª Fase – Plano de Comunicações

O plano de comunicação foi elaborado pela AEA durante a fase inicial do Projecto Piloto do Ribble a fim de desenvolver mensagens chave e definiu a estratégia de comunicação de forma aberta e de maneira transparente.

A AEA incentivou a participação activa no início do Projecto Piloto do Ribble, com a entrega de um plano de comunicações ajudando, desta forma, a informar, participar ou envolver o público-alvo. O plano de comunicação assegura uma abordagem coordenada por comunicações específicas destinadas a (Davis e Rees, 2004):

- Gerar e manter consciência, interesse e entusiasmo no Projecto Piloto do Ribble;
- Construir o apoio entre os públicos-alvo;
- Garantir a entrega do projecto através de medidas eficazes e pró-activas de diálogo entre as partes interessadas.

Para a elaboração do plano de comunicação foi tido em conta a linguagem a utilizar, tendo-se optado por uma linguagem não técnica de forma a garantir que as mensagens eram facilmente compreensíveis por todos. Foram ainda desenvolvidas vias de comunicação adequadas de maneira a incentivar a comunicação com diferentes públicos. As principais audiências foram convidadas a editar e comentar o plano, garantindo assim que as mensagens eram compreendidas. Quanto às mensagens chave, apresentadas de seguida, foram utilizadas como um núcleo de referência para todo o material de comunicação, garantindo assim a compreensão das mesmas. As principais mensagens, especialmente a estrutura e apoio dos objectivos para o projecto, consistiram num aspecto central do plano. Assim as principais mensagens (para um ano) foram:

- A DQA constitui uma importante oportunidade para promover a gestão sustentável dos recursos hídricos e a utilização sustentável da água em benefício das pessoas e animais selvagens;
- A Agência Europeia do Ambiente está a realizar o Projecto Piloto na área do Ribble, este projecto vai ajudar a definir a forma como a Agência irá implementar a DQA;
- O Projecto Piloto do Ribble confere, aos interessados, a oportunidade de influenciarem a gestão futura da água na área do Ribble.

O plano conduziu a entrega das primeiras comunicações, assegurando que o direito às mensagens foi comunicado através da Estratégia Comum Implementação (CIS) testando a fase do projecto. O plano será revisto anualmente durante a vida útil do projecto.

3ª Fase – Desenvolvimento de uma visão

A visão foi desenvolvida utilizando uma abordagem que consistia numa folha em branco, aplicando diversas técnicas de forma a garantir uma grande diversidade de contributos para a visão. A série de oficinas de envolvimento activo foi realizada entre Fevereiro e Março de 2004. Foram atendidos um total de 138 participantes, que estiveram presentes num conjunto de seis eventos, distribuídos geograficamente por toda a Bacia. As oficinas duraram entre ½ dia e 2 dias e eram facilitadas por consultores externos para garantir a sua independência e evitar ser liderada pela Agência do Ambiente.

As ferramentas de comunicação foram consideradas vitais para alcançar um processo bem sucedido no Ribble. Desta forma, e com vista a alcançar uma grande diversidade de partes interessadas na região, foram utilizadas diversas ferramentas de informação e comunicação (IC-Tools), tais como: um mapa dos principais participantes, fórum, reuniões individuais com os

principais intervenientes, apresentações, reuniões facilitadas pela *Envirocentre*, reuniões com presença de especialistas e *workshops*, página na Internet, carta electrónica e inquéritos.

Uma serie de apresentações, realizadas pela Agência Europeia do Ambiente, pretenderam comunicar as mensagens chave, sensibilizar para o projecto e aumentar a probabilidade das principais partes interessadas tomarem conhecimento do mesmo.

A página na Internet foi criada pela Agência Europeia do Ambiente, tendo sido inicialmente utilizada para os inquéritos de forma a auxiliar na compreensão do trabalho. Contudo tornou-se uma forte aliada na divulgação de informação sobre o fórum, as reuniões e questões relevantes para o projecto no âmbito da DQA.

Ainda nesta página na Internet, foi colocada uma carta electrónica informativa destinado aos membros da AEA, às pessoas mais envolvidas no projecto e às partes interessadas que demonstraram vontade em saber mais. A carta contém uma de síntese da informação das principais etapas sobre o progresso do Projecto Piloto do Ribble, sendo actualizada a cada 2 meses. Esta carta constituída por 2 páginas A4, para além de estar presente online é ainda enviada a várias centenas de funcionários da AEA e às partes interessadas.

Na fase de consulta foram realizados inquéritos telefónicos a cerca de 1000 famílias, escolhidas aleatoriamente, residentes no vale Ribble. O objectivo foi aferir a opinião pública e os conhecimentos existentes relativamente a questões no âmbito da gestão da água na Bacia Ribble, bem como o interesse no seu envolvido no planeamento das bacias hidrográficas. Estes inquéritos foram realizados por uma empresa de investigação independente.

A participação activa

Reuniões facilitadas pela *Envirocentre* foram realizadas com um número reduzido de agentes considerados fundamentais para aprofundar as percepções e os desafios e possíveis soluções para elaborar o mapa dos principais interessados.

As reuniões foram distribuídas geograficamente ao longo de toda a bacia a fim de garantir uma ampla participação dos actores da região. Foram desenvolvidas reuniões onde estiveram presentes especialistas, quer grupos de peritos quer a equipa do projecto, de forma a assistirem ao desenvolvimento de soluções para problemas técnicos.

5.1.4 Resultados do Processo de PP

As respostas das partes interessadas entrevistadas, no final do caso de estudo, demonstraram que o período do processo até à data tinha sido útil e que todos os objectivos do processo tinham sido, em parte, alcançados. Alguns participantes do fórum sugeriram que alguns objectivos não foram alcançados, como por exemplo a capacidade da Agência e de outras partes interessadas na Bacia para fazer decisões conjuntas sobre questões complexas no desenvolvimento do Plano de Gestão da Bacia do Rio.

Os envolvidos mostraram ainda interesse em continuar a participar. Este interesse no processo foi gerado, em grande parte, pelo envolvimento precoce das pessoas no processo.

De forma a tentar compreender se os objectivos, no que diz respeito ao processo de participação pública, foram alcançados, foi feita uma correspondência entre os resultados obtidos e os objectivos pretendidos.

Quadro 5.1. Síntese do Sucesso do processo de PP em relação aos objectivos

Objectivo	Medida de sucesso	Resultados
Procurar um envolvimento com todos os maiores sectores, áreas geográficas e interesses na bacia.	Tipo e número de partes interessadas alcançado nas actividades do PP. Tipo e número de partes interessadas envolvidos em actividades de PP	Principalmente alcançados <ul style="list-style-type: none"> • Análise das partes interessadas apresentaram 150 convidadas a comparecer em 88 reuniões • Fórum das partes interessadas foram razoavelmente atingidos • Alta inclusão • Sectores ausentes: empresas (apesar das consideráveis tentativas de envolver o sector) económicas, com menos de 30 anos
A eficácia da comunicação e o papel das partes interessadas no processo para que estas possam entender a sua função e o que se espera delas.	Número de participantes chegou com informações sobre processo e o seu papel. Número de participantes que compreendeu o processo e o seu papel nesse processo.	Principalmente (mas para o número limitado) <ul style="list-style-type: none"> • 88 agentes participaram nos primeiros workshops. • 80% de presenças em eventos relataram ter uma maior consciência das questões relativas ao PGBR do Ribble. • Entrevistas telefónicas para compreender mais pontos de vista sobre o ambiente e o grau de conhecimento sobre a Agência e DQA. • 42 reuniões “cara a cara” • Mais de 6.000 acessos ao site da internet.
De testar um leque de métodos PP de modo a identificar aqueles que proporcionam às partes interessadas e á Agência uma efectiva participação a um custo aceitável para todas as partes.	Número de agentes que chegou com informações sobre processo e a sua função nele. Número de interessados no entendimento do processo e o seu papel nesse processo. Feedback em lições e sugestões para melhorias	Em parte (abordagens limitadas utilizadas para envolver o público) <ul style="list-style-type: none"> • 1000 entrevistas telefónicas para compreender mais pontos de vista sobre o ambiente e o grau de conhecimento sobre a Agência e a DQA. • 42 reuniões “cara a cara” • Mais de 6.000 acessos ao site na Internet. • Tempo limitado de métodos para reuniões, oficinas, fórum, inquéritos por telefone e Internet. • Fórum das partes interessadas - Em média reconhecem os prazos

Avaliação da Qualidade de Processos e Ferramentas de Participação na Gestão da Água

Objectivo	Medida de sucesso	Resultados
Para melhorar a capacidade da agência e outros intervenientes na bacia para fazer decisões conjuntas sobre questões complexas no desenvolvimento dos Planos de Gestão de Bacia	Nº de interessados que pensão que valeu a pena o processo. Nº de interessados que acreditam que a sua contribuição fez a diferença. Nº de interessados que mostraram vontade de ser envolvidos em etapas posteriores	Em parte <ul style="list-style-type: none"> • 95% dos interessados consideraram que os seus acontecimentos são úteis • Menos de 5% não se interessar em assistir os eventos futuros. • Fórum - tendência para escolher os interessados chave.
Para aumentar o desejo das partes interessadas a tomar medidas para implementar Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica.	Nº de participantes que demonstrou vontade de tomar medidas a implementar.	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente (apesar de limitado número e variedade de partes interessadas) Menos de 5% não se interessar em assistir a eventos futuros • Fórum - um bom começo para o processo.
Para reforçar o entendimento mútuo dos pontos de vista e posições dos interessados na bacia.	Nível de compreensão dos outros pontos de vista. Caminho em que os conflitos são reportados.	Em parte (apenas no início do processo) <ul style="list-style-type: none"> • Cultivar o entendimento relatado em eventos. • Cultivar o entendimento relatado por processo. • Fórum - Em parte - reconheceu que o processo acaba de começar.

Fonte: (Davis e Reeds, 2004)

Segundo um relatório pedido pela AEA ao WRc, sob a direcção do HarmoniCOP, o processo foi um sucesso no desenvolvimento e garantia da participação das partes interessadas no processo.

No entanto o processo apresentou algumas falhas, nomeadamente por não integrar, de maneira holística, outros procedimentos, como por exemplo, a elaboração de planos de ocupação dos solos na área, que têm uma influência significativa sobre a qualidade da água. Isto reflecte a natureza do regime de gestão compartimentada da água em Inglaterra e no País de Gales, onde sectores que influenciam a qualidade da água, como a agricultura, o ordenamento do território, os transportes e as florestas, são planeados e geridos de forma independente (CARTER e HOWE, 2006). Este tipo de lacuna dificulta os procedimentos de participação pública nos Planos de Gestão da Bacia do Rio (PGBR) de forma a alcançar os objectivos do artigo 14º da DQA, uma vez que se consideram em separado sectores que se influenciam mutuamente.

Com o processo foi possível compreender a importância do mesmo no aumento da confiança mútua e no incentivo da aprendizagem social. Contudo é importante referir que a política nacional inflexível dificultou a forma de agir de acordo com os conhecimentos adquiridos e alcançados, nomeadamente no âmbito da aprendizagem a nível local onde houve falta de flexibilidade para o seu desenvolvimento.

Um estudo realizado pela Universidade de Manchester (2005) constatou que o processo de Ribble tinha melhorado a percepção de questões, incluindo a DQA e o Plano de Gestão da Bacia do Rio, a

apreciação de diferentes pontos de vista e preocupações de outras partes interessadas, e ajudou a desenvolver redes entre as partes interessadas.

De destacar a falta de representação de um grupo de partes interessadas, que constituem um dos utilizadores mais importantes dos recursos da bacia do rio, como partes interessadas durante a série de *workshops*. Este aspecto foi uma das principais deficiências do processo de participação desenvolvido na bacia do Ribble, especialmente porque o artigo 14º afirma que o público deve ser envolvido durante a implementação dos requisitos da DQA (Carter e Howe, 2005).

5.1.5 Aplicação do modelo ao caso apresentado

De seguida, e de forma a avaliar o desenvolvimento do processo participativo, será aplicado o modelo desenvolvido no quarto capítulo da presente dissertação. Tendo por base a informação apresentada relativamente ao caso Ribble pretende-se analisar cada tema. Desta forma torna-se possível avaliar com mais rigor o processo de PP. No quadro 5.2 encontram-se as avaliações correspondentes a cada critério. A cada critério de avaliação corresponde uma classificação que varia entre o valor 1, que indica se tratar opção menos significativa, e o valor 4 correspondente à melhor opção ou com maior capacidade de influência no processo. De salientar que quando os resultados não se encontraram disponíveis aparece a sigla ND.

Quadro 5.2. Classificações obtidas em cada critério no caso Ribble.

Critérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	1
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	1
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	1
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	1
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	4
Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido	4
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
Assunto C – Representatividade	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	4
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	2

Critérios em Avaliação	Classificação
<i>Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação</i>	
Critério D1 - Interesse em informar o público	4
Critério D2 – Iniciativas de informação	3
Critério D3 – Aprendizagem social	3
Critério D4 – Resolução de conflitos	1
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
<i>Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação</i>	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	4
Critério E2 – Fase de inserção das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	3
<i>Tema F – Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas</i>	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	4
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	4
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	3
<i>Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública</i>	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	4
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	4
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo à satisfação de expectativas	4
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	4
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	3
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	1
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.9 – Alteração da opinião a respeito das instituições	4
Critério G2.10 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	4
Critério G2.11 – Relativo à aprendizagem social	3
Critério G2.12 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	4
Critério G2.13 – Conclusão e sucesso do processo	4

Com as avaliações conseguidas em cada critério compreende-se que se trata de um processo bem conseguido.

5.1.6 Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ribble

De uma forma geral e à excepção do tema A, referente ao historial, todos os temas possuem bons resultados. De salientar que o presente caso pretendeu perceber as dificuldades de implementação da DQA, o que está na base da avaliação obtida nos diferentes temas.

Na Figura 5.1 pode observar-se graficamente as classificações conseguidas em relação aos factores de influência no caso Ribble enquanto a Figura 5.2 mostra os resultados obtidas para os critérios que permitem analisar os resultados do processo participativo.

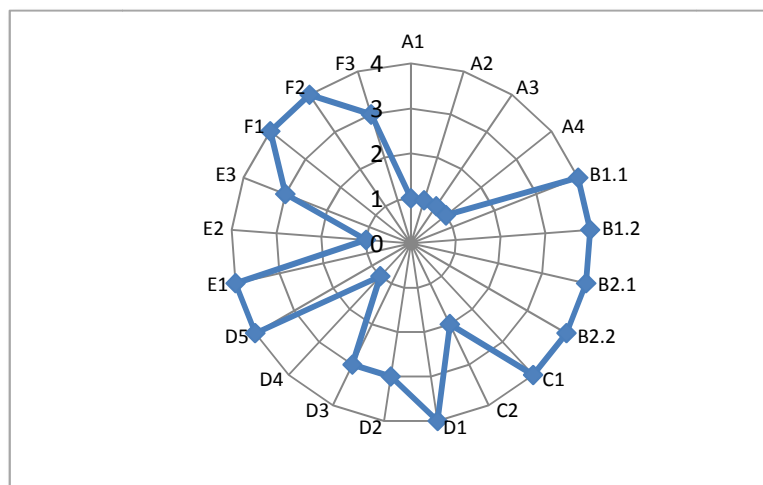


Figura 5.1. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Ribble.

O caso Ribble não apresentou histórico em relação a nenhum aspecto em avaliação. Este facto pode ter duas leituras, não existem situações anteriores com potencial para influenciar negativamente o processo em análise, contudo também não existem situações que possam servir de exemplo ou de base. Também não se verificaram indícios de possíveis conflitos. Relativamente ao critério E2 compreende-se que não existiu um envolvimento das partes interessadas na definição do plano de participação.

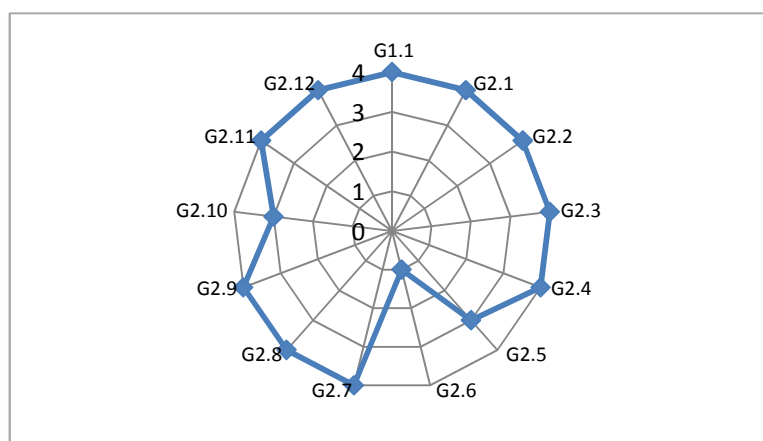


Figura 5.2. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Ribble.

Apesar dos bons resultados obtidos, considera-se que o processo poderia ter sido mais explorado, uma vez que o seu principal objectivo era servir de base à implementação do artigo 14º da DQA. Neste sentido, teria sido proveitoso conhecer as opiniões dos participantes relativamente ao

processo participativo do qual fizeram parte, o que possibilitava a compreensão da forma como o processo foi entendido, bem como as suas vantagens e limitações.

A Figura 5.2 mostrar que o processo apresentou resultados positivos. De destacar apenas o resultado para o critério G2.6, que se refere ao envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão, que pode ser justificado pelo facto de o principal objectivo ser compreender a melhor forma para responder às exigências da DQA no âmbito da PP.

5.2 BACIA DO RIO DORDOGNE

5.2.1 Contextualização

A Bacia do Rio Dordogne, situado a sudoeste da França, abrange uma área de cerca de 24.000 km² onde vivem aproximadamente um milhão de pessoas.

A produção de energia eléctrica é um dos usos da água na região, abrangida pela bacia, com mais de 50 reservatórios, que influencia o nível e a temperatura da água. Esta é a responsável pelos conflitos entre os pescadores, a companhia nacional hidroeléctrica e os ambientalistas preocupados em proteger o ecossistema. A irrigação para a agricultura, a pesca do salmão e os vários desportos aquáticos, relacionados com o turismo, são exemplos de outras explorações realizadas na Bacia do Dordogne.

A extinção do salmão, em 1910, foi o primeiro problema no rio Dordogne. No entanto, devem ainda ser tidos em conta outros problemas de preocupação pública, relacionados com a comunidade local e que necessitam de intervenção pública. Assim, é necessário ter em atenção a extracção de areia e cascalho do leito do rio, ocorrida na década de 80, a qual interferiu negativamente na desova do salmão, os períodos de seca ou casos de inundações, bem como as descargas na água providas da hidroeléctrica.

O caso de estudo desenvolvido na Bacia do Rio Dordogne é de especial interesse uma vez que existe produção de energia eléctrica. Este facto torna o processo de participação pública de interesse nacional, para além de, a nível local, ser necessária a interacção de seis municípios e das quatro regiões administrativas que partilham da mesma bacia. Como resultado da aliança necessária entre as áreas geográficas sobrepostas lideradas por autoridades dos concelhos dos seis municípios responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, navegação, irrigação e de um modo mais geral de desenvolvimento rural foi criado, em 1991, o EPIDOR. Esta organização, que surgiu como órgão neutro (uma vez que não assume posições mas tenta que as várias partes interessadas cheguem a acordos no que diz respeito a gestão sustentada da Bacia), teve como objectivo coordenar a interacção entre os agentes públicos e privados de forma a alcançar o consenso entre os interessados, através de perícia e consultoria, planeamento e participação do público. Para tal foram-lhe atribuídos os seguintes objectivos:

- Produção de dados e estudos sobre o rio;
- Desenvolvimento de linhas de orientação política e manter a disponibilidade dos recursos hídricos, tanto em quantidade como em qualidade;

- Criar um consenso entre os interessados, através da comunicação pública e de eventos de comunicação.

No decorrer dos processos de participação pública desenvolvidos na Bacia do Rio Dordogne, por parte do EPIDOR, houve a preocupação de fornecer toda a informação aos participantes ou interessados para que todos tivessem por base os mesmos conhecimentos de modo a poderem alcançar as melhores soluções.

5.2.2 Importância do caso de estudo no contexto da DQA

Embora todos estes processos de PP tenham decorrido num período anterior ao da implementação da DQA, em todos eles existe o envolvimento do público no desenvolvimento dos processos de gestão da água indo de encontro ao pretendido pela DQA com o Artigo 14º.

5.2.3 Evolução do processo de participação pública

O processo de PP foi iniciado com a associação entre as principais autoridades locais da Bacia do Dordogne, tendo tido como primeiro resultado a criação do organismo público EPIDOR. Este tem como principal objectivo promover a coordenação entre os organismos públicos e privados através da participação das partes interessadas no que diz respeito ao nível da água.

Segundo Barraqué et al (2004) foram implementados vários processos de participação pública na Bacia do Rio Dordogne durante os anos 90. Cada programa apresentava as suas próprias características que dependiam da escala e do período de tempo em que se desenvolviam. De salientar três desses processos:

- O primeiro processo foi lançado em 1991 com o objectivo de reunir os problemas e as possíveis soluções para toda a bacia hidrográfica de Dordogne, dando assim uma visão abrangente de todas as questões relacionadas com a água;
- O segundo processo, em análise, teve como principais objectivos a gestão do nível da água bem como o impacto das libertações provindas das hidroeléctricas. Este processo, embora tenha sido iniciado em 1991, apenas foi desenvolvido a partir de 1997;
- No terceiro processo pretendia-se efectuar a gestão dos cursos de água, tendo sido estudados dois afluentes da Bacia de Dordogne. Assim, em 1995 foi desenvolvido o processo relativo ao Rio Cère e em 1997 para o Rio Céou.

Reunir problemas e possíveis soluções para a bacia hidrográfica de Dordogne

No âmbito do primeiro processo foram escolhidas 420 metas para a gestão do rio. Em Março de 1992 realizou-se a “Cimeira do Vale Dordogne” que levou a adopção de uma carta hidrográfica da bacia. A carta, designado “Carta do Vale de Dordogne”, teve o consenso dos 150 participantes em relação a 370 metas, das 420 anteriormente escolhidas, aprovadas para a gestão da água. O referido documento tornou-se uma referência para todas as decisões posteriores relativas ao rio bem como aos seus afluentes permitindo a coesão entre as diferentes culturas.

Gestão do nível da água

O processo relativo à gestão do nível da água será explorado de forma a poder ser avaliado no decorrer do presente trabalho. Na década de 90 surgiu uma grande preocupação com o nível da água da Bacia de Dordogne. Assim, os vários processos de participação pública, iniciados em 1990, tiveram como objectivo resolver o problema através da criação de uma negociação entre os principais agentes envolvidos: a companhia nacional de electricidade gestora de barragens (EDF) e os usuários que protestam contra as libertações para a água (pescadores, associações ambientais, desportos náuticos e actividades de turismo). Neste caso o processo de participação pública também é uma alternativa às acções judiciais, que são iniciadas por alguns usuários contra EDF. Assim destacam-se as três principais fases deste processo apresentadas de seguida.

Na primeira fase, entre 1991 e 1997, a questão foi abordada durante o principal processo de PP iniciado no Dordogne, que disse respeito à Cimeira do Vale Dordogne (1992) e à *Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux* (SDAGE) (1994-1997). Ambos impulsionaram a abertura de uma negociação entre a EDF e os restantes utilizadores, a fim de reduzir o impacto dos lançamentos, por parte da hidroeléctrica, na água. No entanto, não foi assinado nenhum acordo sobre a gestão nível da água, durante este período devido à falta de interesse dos principais intervenientes (EDF, organismos públicos).

Na fase que decorreu entre 1997 e 2000 formou-se um grupo do qual fizeram parte o EPIDOR, vários serviços da região, membros eleitos, pescadores e EDF. O grupo começou a reunir-se uma a três vezes por ano e em 1999 a associação de pescadores tornou-se membro do grupo. Como resultado houve uma maior compreensão por parte dos elementos do grupo no que diz respeito às necessidades de uma hidroeléctrica e, por parte da EDF, o compromisso de ter em conta as preocupações do grupo de trabalho e procurar soluções (Barraqué et al., 2004).

Estimulado pelo EPIDOR, o grupo de trabalho encomendou vários estudos sobre os aspectos hidrológicos (níveis da água e impactos ambientais), bem como a dimensão sociológica do

processo (percepção dos usuários no que respeita aos lançamentos para água e as suas consequências). Em ambos os casos, durante o trabalho de campo, os investigadores procuraram estabelecer uma estreita interação com as populações locais e com os peritos das associações. Os profissionais responsáveis pelos estudos solicitados pelo grupo de trabalho tiveram o parecer dos membros da associação de pescadores, beneficiando assim dos seus conhecimentos sobre a reprodução dos peixes e o rio. Foi também realizado um inquérito sociológico, conduzido por um antropólogo, que deu especial atenção aos pontos de vista e às preocupações do local. Foram realizadas 70 entrevistas a alguns actores chave e 4 reuniões onde cooperaram mais de 140 participantes com o objectivo de encontrar soluções, bem como compreender os vários pontos de vistas acerca das questões relacionadas com as libertações para a água provenientes da hidroeléctrica. Os estudos oferecem muitas visões da questão e propõem soluções, tendo sido elaboradas e validadas pelos usuários, tais como: uma melhor e mais rápida difusão de informações sobre lançamentos para a água; alterações na gestão das barragens, a fim de proteger o meio aquático e as espécies (Barraqué et al., 2004).

A partir de 2000, na terceira fase, o processo de participação pública é levado para um impasse, sendo que o seu principal obstáculo diz respeito à implementação das recomendações formuladas, no final da segunda fase.

No que diz respeito à informação aos utilizadores da água, foram feitos alguns progressos, à medida que mais informações foram dadas sobre as libertações para a água. Contudo o EDF e os serviços do estado ainda são relutantes em tornar pública a informação, relativa às descargas da EDF, uma vez que a EDF discute a confidencialidade industrial e o Estado defende o status do seu sistema de medição do nível de água. Além disso, se as barragens são geridas de maneira diferente, há uma perda de receitas para a EDF, que exige que sejam compensadas pela empresa (Barraqué et al, 2004).

O processo de participação pública foi interrompido o que aumentou a insatisfação. Como consequência, em 2003, os interessados (pescadores profissionais) iniciaram uma nova acção judicial contra o EDF. Mais recentemente, a Agência da Água e o EPIDOR reactivaram o processo de gestão do nível de água, designado por "O desafio da libertação da água", tendo sido encomendados estudos para descobrir como é que as libertações para água podem ser tecnicamente mudadas, e qual o custo das mudanças (Barraqué et al, 2004).

Formas de informação desenvolvidas e utilizadas

De forma a recolher informação foram realizados inquéritos (documentados nos primeiros passos dos programas), observações directas (realizadas no decorrer dos processos) e questionários.

Utilizaram-se mapas, fotografias e imagens bem como modelos à escala 3D, tendo ainda sido feitos mapas cognitivos⁸ da população. No que diz respeito ao sistema de informação, e como já foi referido anteriormente, foi utilizado o sistema de informação geográfica e divulgação da informação através do site na internet.

Em França, os actores da água tem desenvolvido, ao longo do tempo, colaborações a nível nacional, regional e local para agregar os dados sobre a água, apoiando assim uma arquitectura piramidal (P. Maurel et al., 2006). A nível nacional todos os dados são agregados, normalizados e centralizados numa rede nacional.

Quanto ao EPIDOR desenvolveu parcerias com as autarquias locais e associações profissionais para a troca de dados. O EPIDOR adoptou uma abordagem patrimonial, na qual todos os dados, documentos, observações de campo e conhecimento local são arquivados num grande multi-formulário de base de conhecimento, independentemente do seu formato ou qualidade.

Ambas as instituições, SDAGE e EPIDOR, têm realizado importantes esforços para elaborar e divulgar documentos sintéticos de apoio à tomada de decisão (atlas, estudos temáticos, monografias, entre outros), bem como experimentar integrar continuamente novas tecnologias, tais como os Sistemas de Informação Geográfica (SIG's), a Internet e a cartografia na Internet para melhorar os seus serviços. Em relação aos SIG's, por exemplo, conseguidos com o levantamento de campo bem como de opiniões, permitiram aos interessados adquirir uma melhor compreensão das questões no âmbito da bacia hidrográfica e fazer uma melhor ligação com a sua própria realidade. Estas actividades relacionadas com a informação e comunicação fortaleceram a posição de legitimidade do EPIDOR no âmbito das questões relacionadas com a Bacia.

De modo a clarificar o funcionamento das barragens da EDF para produção de energia eléctrica foram efectuados, para além de estudos hidrológicos, um estudo sociológico de modo a analisar a percepção dos utilizadores com respeito aos lançamentos para a água e as suas consequências. O inquérito foi conduzido por um antropólogo que deu especial atenção ao conhecimento local e às preocupações dos utilizadores do rio (pescadores, desportos náuticos e actividades de turismo, associações ambientais). Este perito produziu vários mapas que ilustram os impactos dos lançamentos para a água, sob o ponto de vista dos agentes envolvidos (P. Maurel et al., 2006).

⁸ Mapa Cognitivo é uma representação gráfica de um discurso. Os mapas apenas permitem construir modelos gráficos que demonstram relações percebidas entre causa e o efeito, a partir do discurso de um sujeito. Uma vez que não permitem uma representação da realidade são usados só para reflexão.

Os mapas foram apresentados numa reunião plenária tendo um forte impacto sobre os participantes. Os impactos das libertações para a água nas actividades dos agentes foram colocados num quadro de forma visível e colectiva. Foi ainda possível compreender que actores construíram o problema e, pela primeira vez, criou-se uma visão integrada dos fenómenos das descargas para a água ao longo de todo do rio. Os mapas ajudaram ainda a EDF a aumentar a sua consciência dos impactos sociais das suas barragens. Por seu lado, a EDF também desenvolveu ferramentas possibilitando a comunicação da sua visão sobre a gestão da água. Uma exposição permanente destas ferramentas foi instalada numa das barragens EDF e consistia num modelo 3D de uma barragem hidroeléctrica, num gráfico 2.5D que permitia localizar todas as barragens no rio Dordogne, cassetes de vídeo e instrumentos de medição, que demonstram que a EDF se preocupa com a segurança da população. Estes instrumentos oferecem uma imagem pública do EDF que sublinha a dimensão racional da água da barragem e libertação gestão (Barraqué et al., 2004).

Desta forma houve outros actores que se tornaram mais conscientes das necessidades da produção de hidroeléctrica, como parte dos programas nacionais e até mesmo da política energética europeia e do seu mercado.

Todas estas ferramentas contribuem para uma convergência de diferentes pontos de vista e para a mudança das fronteiras do problema uma vez que se pretende actuar como um todo e não de forma individualista. Os mapas permitiram ainda compreender a verdadeira extensão da área de água afectada pelos lançamentos, assim compreendeu-se que não era apenas uma questão local mas sim ao longo de todo o rio e portanto uma questão à escala nacional ou mesmo europeia. Houve ainda o reforço da legitimidade dos actores que anteriormente eram considerados marginais ou externo ao problema.

5.2.4 Resultados do Processo de PP

O estudo do caso explora alguns dos mecanismos básicos e os factores que desempenham um papel no desenvolvimento da aprendizagem social. Demonstra também a importância do tempo como factor relevante para a construção de um quadro institucional, para criar confiança entre as autoridades e os interessados e para lançar um processo de aprendizagem cumulativo. Desta forma os seus resultados podem ser de interesse para a actual implementação da DQA na bacia Dordogne (Barraqué et al., 2004). No entanto ao nível da aprendizagem social os resultados promissores do início da implementação do processo participativo não foram totalmente conseguidos, ficando aquém das expectativas (Borowski et al., ND).

O sucesso do EPIDOR deveu-se ao apoio oficial dos presidentes dos seis departamentos, no entanto este necessitou de apoio a nível nacional para o caso do nível das águas, uma vez que se tratou de uma questão a nível nacional. Outro factor que contribuiu para o sucesso foi o esforço colectivo em produzir, agregar e difundir os conhecimentos.

De destacar a criação de dois protocolos relacionados com a difusão de informação sobre os lançamentos na água pela EDF e pelos serviços do estado num site na internet como um aspecto positivo alcançado. No que diz respeito á gestão da água, a EDF aceitou aumentar a jusante o fluxo de uma das suas barragens e de ter em conta, tanto quanto possível, as necessidades das espécies que habitam o rio.

Utilizando um processo de PP a EDF adquiriu conhecimentos acerca da dimensão ecológica da gestão da água e os pescadores e activistas ambientais tornaram-se mais conscientes das exigências da produção de uma hidroeléctrica (Barraqué et al., 2004). Um obstáculo foi o facto de ser difícil para uma questão local conseguir mudar uma política a nível nacional. O facto de existirem limitações políticas à divulgação de informação por parte da EDF restringiu a divulgação da mesma, camuflando assim alguns aspectos determinantes para o alcance de medidas eficazes, nomeadamente ao nível monetário.

5.2.5 Aplicação do modelo ao caso apresentado

Os resultados conseguidos com a aplicação do modelo desenvolvido ao caso Dordogne encontram-se no Quadro 5.3. A cada critério de avaliação corresponde uma classificação que varia entre o valor um indicativo da pior opção ou opção de menor impacto e o valor 4 correspondente à opção mais significativa ou mais positiva. No quadro seguinte, quando os resultados não se encontraram disponíveis classificam-se com a sigla ND (não disponível) e quando se trata de um critério que não se enquadra no contexto do processo participativo aparece a sigla NA (não aplicável).

Quadro 5.3. Classificações obtidas em cada critério no caso Dordogne.

Crítérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	4
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	4
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	4
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	4
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	NA
Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido	NA
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
Assunto C – Representatividade	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	4
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	3
Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação	
Critério D1 - Interesse em informar o público	4
Critério D2 – Iniciativas de informação	1
Critério D3 – Aprendizagem social	3
Critério D4 – Resolução de conflitos	4
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	4
Critério E2 – Fase de inserção das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	3
Tema F – Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	1
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	4
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	1
Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	3
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	4

<i>Critérios em avaliação</i>	<i>Classificação</i>
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo á satisfação de expectativas	4
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	4
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	4
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	4
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições	3
Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	2
Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social	2
Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	3
Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo	1

É importante compreender que existe alguma ambiguidade em relação ao processo participativo em análise, uma vez que permitiu uma boa comunicação entre as partes e um entendimento dos aspectos defendidos por lados opostos. Contudo não se pode referir que tenha alcançado bons resultados uma vez que, pouco tempo depois de ter terminado o processo participativo, se voltou quase ao estado inicial. Para compreender as causas do sucedido será realizada uma avaliação, com base no quadro anterior, do processo de PP no ponto seguinte.

5.2.6 Avaliação do caso piloto da bacia do rio Dordogne

A avaliação dos temas A e B, referentes ao historial e às motivações respectivamente, indica que se trata de um processo com antecedentes relevantes para o desenvolvimento do mesmo e que foi favorecido pelas motivações que o promoveram. Com pior classificação apresenta-se os temas referentes à plataforma e à representatividade.

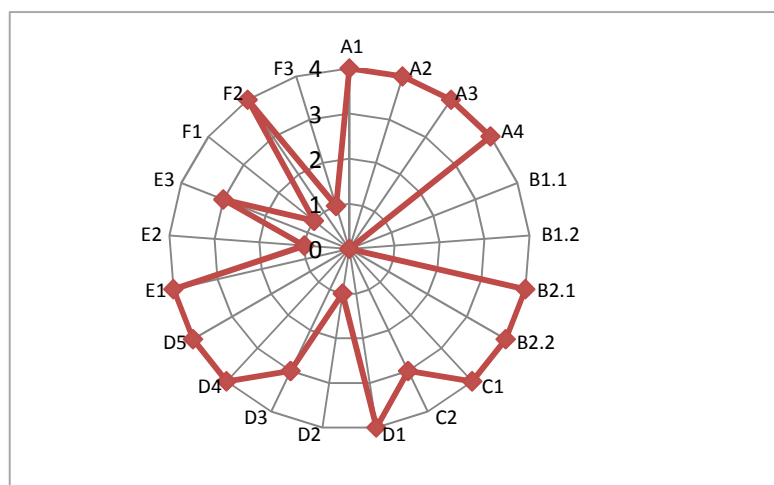


Figura 5.3. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Dordogne.

Como aspectos positivos é importante evidenciar que a realização do processo participativo permitiu confrontar as partes em conflito. Como consequência deste confronto ambas as partes puderam compreender os pontos de vista uns dos outros e chegar assim a um entendimento. Desta forma resolveu-se, de forma pacífica, o que estava à espera de resolução jurídica, uma vez que havia uma acção em tribunal. De destacar assim a mais-valia que um processo participativo pode trazer à resolução de conflitos.

No entanto o resultado deste processo não foi positivo uma vez que não foram concretizados sequencialmente os compromissos feitos no processo. Não existiu também um acompanhamento o que promoveu a insatisfação das pessoas que posteriormente moveram outra acção em tribunal, voltando assim ao início. Assim compreende-se a importância de um acompanhamento mesmo depois de o processo já ter sido terminado, o resultado ter sido encontrado e se ter conseguido o pretendido.

Outro factor relevante é o cumprimento dos aspectos a que se propõem de forma a conquistar a confiança das pessoas, o que não aconteceu neste caso. Nem a empresa responsável pela rede eléctrica correspondeu às expectativas que ela própria criou, nem o estado ajudou uma vez que não foram eliminadas restrições à distribuição da informação. Contudo é importante salientar as restrições rigorosas impostas à hidroeléctrica que pressupunham um esforço redobrado. A ausência de aprendizagem social é outro aspecto que está na base do sucedido.

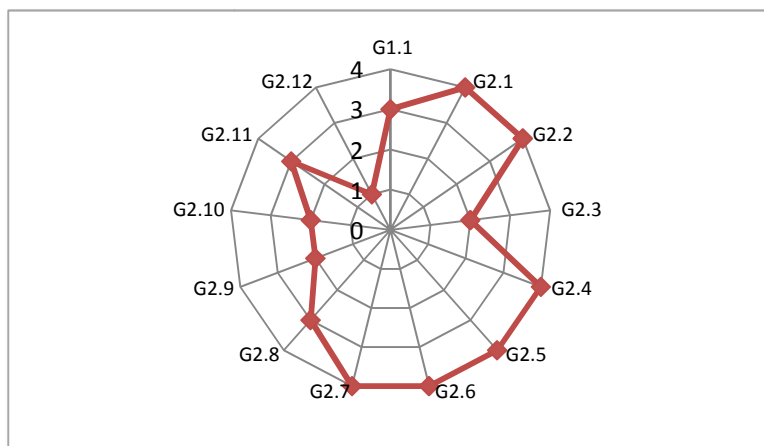


Figura 5.4. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Dordogne.

Com observação da Figura 5.4 compreende-se que os resultados obtidos no caso relativos à Bacia do Dordogne não foram promissores no que respeita à satisfação de expectativas, à aprendizagem social e à resolução permanente e duradoura de conflitos. Contudo o critério mais preocupante é o G2.12, referentes à “conclusão e sucesso do processo”, uma vez que indica falta de sucesso com a concretização das medidas alcançadas no processo.

5.3 PROJECTO RIOS

5.3.1 Contextualização do âmbito do Projecto Rios

O “Projectos Rios” surgiu em 1997, em Espanha, tendo como objectivo promover a participação da população na gestão sustentável dos recursos hídricos. A base deste Projecto é a educação ambiental com o objectivo de contribuir para a implementação de soluções sustentáveis para os problemas dos ecossistemas fluviais. Desta forma pretendeu-se sensibilizar a população, promover a participação pública e a protecção ou regeneração dos recursos hídricos à sua volta, contribuindo para a sua preservação e para a melhoria da qualidade dos mesmos. Foram definidos três níveis para envolver o público mais activamente:

1. O primeiro pretende estabelecer um primeiro contacto entre o público e o programa que se pretende desenvolver. Para tal foi fornecido material sobre o “Projecto Rios” de maneira a ser possível estudar o troço do rio pretendido.
2. No segundo foi feita uma inspecção ao rio, no troço escolhido por cada grupo, para obter as características físico-químicas da água, bem como efectuar um estudo da fauna e a flora existente.
3. Por último, o terceiro nível que também é designado por nível de adopção, permite aos grupos adoptarem um troço do rio ficando responsáveis pela conservação do mesmo. Assim, pretende-se estimular a participação da população para a protecção dos ecossistemas fluviais, bem como impulsionar uma actividade mais crítica no âmbito ambiental, informando as possíveis acções que poderão ser levadas a cabo para a melhoria das condições hídricas dos mesmos.

5.3.2 Importância do Projecto Rios no âmbito da DQA

O “Projecto Rios” concretiza o artigo 14^a da DQA ao procurar inserir a população na gestão dos recursos hídricos. Desta forma vem colmatar uma lacuna existente na Galiza a respeito da participação do público no sector fluvial. O “Projecto Rios” assume assim o compromisso de cobrir as possibilidades apresentadas na DQA e compromete-se a compreender as dinâmicas participativas que permitam aproximar os interessados da nova política da água (PANEL 3 - Participación Ciudadana y Directiva Marco de Agua, 2008).

Zona de aplicação

O “Projecto Rios” foi desenvolvido com o objectivo de incrementar a protecção e valorização de vários cursos de água entre Portugal e Espanha. Dentro do âmbito do Projecto existe uma Rede

Ibérica da qual fazem parte Cantabria, Galiza, Madrid, Catalunha, Comunidade Valenciana e Portugal.

Em Cantabria

Cantabria é a comunidade autónoma que primeiro respondeu às exigências da Directiva Quadro da Água criando, em Julho de 2006, a primeira “Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria” (OPHIC)⁹ no âmbito da implementação da DQA. A OPHIC nasceu com o principal objectivo de ser o organismo responsável pela orientação do processo de informação, consulta e participação pública no contexto da implementação da DQA tendo sempre em vista alcançar o consenso entre os agentes implicados nos futuros Planos de Delimitação Hidrográfica. Assim os processos de PP abordam todos os problemas relacionados com o ciclo integral da água e os ecossistemas ligados a ele, tomando como referência o conceito de demarcação da bacia hidrográfica conforme os critérios da DQA.

Em Cantabria apostou-se numa planificação hidráulica participada de baixo para cima, isto é, onde houve a recolha da opinião dos protagonistas reais dos problemas de forma a dar resposta aos interesses sociais. Deste modo vai além do simples cumprimento das obrigações legais e possibilita a participação activa nas decisões relacionadas com a gestão da água, indo de encontro ao maior consenso possível entre os agentes implicados.

5.3.3 Fases de desenvolvimento do Projecto Rios

Para a concretização do projecto, de uma maneira geral, independente da bacia em estudo, existem oito fases, sendo elas: informação, compromisso, formação, entrega de materiais, inspecção, adopção, difusão e avaliação.

A primeira fase é constituída por uma reunião de carácter geral, onde se pretende dar a conhecer as características gerais do Projecto. Assim, apresentam-se a metodologia e os materiais, bem como as condições de participação e o objectivo da mesma.

A segunda fase tem como objectivo criar um compromisso com os voluntários, isto é, pretende-se que estes se comprometam a inspeccionar um troço, escolhido por eles, de acordo com a metodologia do projecto.

A terceira fase ocorre durante todo o processo participativo, dando desta forma formação adequada no domínio fluvial ao grupo de voluntários, convidados antecipadamente.

⁹ Informação disponível em: <http://www.ophic.es/>

A quarta fase corresponde à entrega de materiais para a inspecção do rio, assim é cedida uma pasta com tudo o que é necessário à verificação do estado do curso de água.

Na quinta fase é realizada a inspecção ao rio. Esta tem como objectivo conhecer profundamente todo o ecossistema fluvial e retirar conclusões sobre o seu estado de saúde com a utilização de diversos indicadores cedido no “Manual de Inspeção dos Rios” (desenvolvido para este projecto).

Na fase de adopção é possível, aos participantes que assim o desejarem, comprometerem-se com um troço do rio. Desta forma, na secção escolhida serão desenvolvidas actividades com o intuito de melhorar e conservar os ecossistemas fluviais.

Na fase de difusão pretende-se dar a conhecer à sociedade o informe do Projecto, onde constará o estado de saúde dos rios, através da internet e de publicações. O referido informe resultará das actividades e acções geradas ao longo do ano, nomeadamente formativas, de inspecção ou de adopção.

Na fase da avaliação pretende-se melhorar o projecto através da opinião de quem queira participar. Para recolher as opiniões estarão disponíveis fichas de avaliação.

Desenvolvimento do Projecto Rios na Bacia Hidrográfica de Saja-Besaya

Antes de descrever o processo de participação desenvolvido na Bacia de Saja-Besaya é importante referir que este foi influenciado pelas duas experiências anteriores ocorridas em Cantabria, a primeira na Bacia do Ebro e a segunda na Bacia de Pas-Pisueña.

Entre Outubro de 2007 e Fevereiro de 2008, foi desenvolvido um processo de PP na gestão da Bacia Hidrográfica de Saja-Besaya, bacia interna de Cantabria, sendo esta uma das bacias que apresenta maior problema ambiental, uma vez que é a mais degradada e em pior estado de conservação na região. O referido processo foi promovido pela *Consejería de Medio Ambiente*, através da *Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria* do *Centro de Investigación del Medio Ambiente* (CIMA).

5.3.4 Desenvolvimento do processo de PP

Antes de iniciar o processo de participação foi realizado o diagnóstico ambiental da bacia, bem como o diagnóstico ecológico e o social. Para tal foi feito um levantamento do estado da bacia e foram identificados os agentes institucionais, sociais e económicos relevantes para o processo.

O processo de participação foi iniciado com uma jornada de apresentação do mesmo. Inicialmente foram feitas reuniões em separado para o rio Saja e para o Rio Besaya, uma vez que

existem diferentes problemáticas ocorridas em cada um dos rios, e só depois teve início o processo na Bacia.

Na Bacia Saja-Besaya optou-se por realizar mesas sectoriais de forma a debater as medidas a serem tomadas posteriormente, em vez de reuniões específicas. Esta escolha foi motivada pelo desenvolvimento de processos anteriores, mais concretamente os resultados obtidos com as mesas temáticas levadas a cabo no processo de Pas-Pisueña, onde se pretendeu alcançar um consenso em relação às medidas propostas na fase anterior (mesas sectoriais).

As mesas sectoriais foram o núcleo de recepção de propostas e percepções, permitindo estabelecer uma série de medidas de actuação, destinadas a recuperar a qualidade ambiental da Bacia Saja-Besaya, tal como especifica a Directiva Quadro da Água. Nas mesas sectoriais estiveram presentes a administração, as empresas e os colectivos sociais. De seguida procedeu-se à avaliação das propostas recolhidas e a apresentação dos resultados aos agentes participantes. As últimas etapas corresponderam ao envio de propostas aos organismos gestores, tendo-se seguido a revisão para seguimento do processo.



Figura 5.5. Representação das bacias onde se realizaram processos de PP anteriores, a bacia em estudo e a bacia posterior.

Como actividades complementares ao processo, foram desenvolvidos pela primeira vez no processo desenvolvido na Bacia de Saja-Besaya, Fóruns da Água. Os fóruns foram organizados conjuntamente com as entidades locais que em cada bacia implementam a Agenda 21 Local¹⁰

¹⁰ Agenda 21 Local é um processo através do qual as autoridades trabalham em parceria com os vários sectores da comunidade na elaboração de um Plano de Acção de forma a implementar a sustentabilidade

(sucintamente definida como uma forma de “Pensar Globalmente, Agir Localmente”). Um exemplo é o caso da *Mancomunidad de Municipios Sostenibles* (MMS), que na Bacia de Saja-Besaya conta com os municípios de Miengo, Polanco e Suances, pertencendo a rede local de sustentabilidade de Cantabria, estando abertos à população em geral. Estes fóruns consistem em encontros municipais ou simplesmente locais abertos ao público. Neles são discutidos os problemas e as possíveis soluções para os trechos da bacia afectados, dentro do território abrangido por cada fórum. Os Fóruns da Água foram uma ferramenta de especial interesse uma vez que permitiram democratizar ainda mais os processos participativos.

Foram, também, realizados outros espaços de participação que pretenderam chegar mais perto das pessoas afectadas – movimento vizinho e participação complementar na Internet. Também se apresentaram novidades quanto ao fornecimento de informação aos agentes participantes, com o auxílio de ferramentas acessíveis e eficazes como os Documentos Abertos (material técnico divulgativo) e os Mapas Visuais 3D, os quais permitiram mostrar uma visão mais concreta das situações.

De forma a disponibilizar informação referente aos problemas mais importantes dos municípios foi feita uma apresentação digital baseada nos trabalhos técnicos e no trabalho de campo. Esta apresentação foi exposta em todas as reuniões da bacia, incluindo as mesas sectoriais e os fóruns da água. Esta opção foi tomada com o objectivo de solucionar alguns problemas ocorridos nos processos participativos nas bacias anteriormente estudadas. Nas bacias do Ebro e Pas-Pisueña foi utilizado documento impresso, no entanto este documento não foi suficientemente consultado, não tendo sido observados os aspectos mais técnicos, apesar dos esforços por fazer a informação atractiva.

O nível da satisfação dos participantes é uma peça fundamental para o sucesso do processo de PP. Assim, para aumentar a probabilidade de materialização das propostas feitas pelas partes interessadas, organizaram-se as propostas em fichas de actuação. As fichas permitem agrupar as medidas por massa de água e segundo o tema chave a que tentam dar resposta. Esta organização precisa de uma selecção prévia dos aspectos de interesse e uma reelaboração dos enunciados com o objectivo de os tornar mais claros aos técnicos para avaliação do processo. Uma vez caracterizadas e organizadas as propostas atribuindo-as a cada uma das fichas de actuação, há uma orientação no sentido da tomada de decisões. Por último, realiza-se uma avaliação iterativa por parte de um conjunto de técnicos especialistas em diversas disciplinas. Deste modo, as

ao nível local. Desta forma pretende-se conseguir uma estratégia integrada que permita alcançar bem-estar social melhorando a qualidade do ambiente.

propostas expressas pelos participantes nos processos podem constituir o esqueleto dos futuros planos, contribuindo assim para a satisfação dos participantes uma vez que vêem o reconhecimento do seu trabalho.

5.3.5 Resultados do Processo de Participação Pública

Como resultado das 1388 propostas iniciais dos participantes foram elaboradas 51 fichas de actuação onde se abordaram áreas como o saneamento e abastecimento urbano, o estado ambiental, o saneamento e abastecimento industrial, obras hidráulicas, urbanismo, gestão florestal, pesca, domínio Público, vigilância e controle, informação e educação ambiental e actividades lúdicas.

O Projecto Rios em Cantabria foi bem recebido pelo público que se mostrou interessado em participar e expressar as suas ideias. Segundo o Informe anual de 2009, para o Projecto Rios em Cantabria, o número de voluntários aumentou de 835 em 2008 para 1113 em 2009, tendo-se verificado também um aumento de 180 para 220 no número de troços analisados.

5.3.6 Aplicação do modelo ao caso apresentado

A Quadro 5.4 apresenta o resultado da aplicação do modelo de avaliação ao processo participativo realizado no âmbito do Projecto Rios. A cada critério de avaliação corresponde uma classificação que varia entre o valor 1, indicativo da opção menos relevante ou mesmo da pior opção, e o valor 4 correspondente à melhor opção ou à mais pertinente. De salientar que quando os resultados não se encontraram disponíveis aparece a sigla ND.

Quadro 5.4. Classificações obtidas em cada critério no caso Projecto Rios.

Critérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	4
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	1
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	1
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	1
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	ND
Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido	3

CrITÉRIOS de Avaliação	Classificação
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
Assunto C – Representatividade	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	1
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	4
Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação	
Critério D1 - Interesse em informar o público	4
Critério D2 – Iniciativas de informação	4
Critério D3 – Aprendizagem social	3
Critério D4 – Resolução de conflitos	1
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	4
Critério E2 – Fase de inserção das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	4
Tema F – Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	1
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	4
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	3
Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	1
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	1
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo á satisfação de expectativas	ND
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	1
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	2
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	1
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições	ND
Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	4
Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social	4
Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	4
Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo	4

De destacar que, principalmente ao nível dos resultados, ainda não se encontra disponível parte da informação. Este facto é consequência de se tratar de um processo de longa duração, logo existem critérios que não podem ser avaliados.

Outro aspecto a salientar corresponde aos critérios G2.7 e G2.8 que apenas podem ser avaliados com base nos resultados até ao momento obtidos com o desenvolvimento do Projecto Rios. Neste sentido considera-se que existe por parte das partes interessadas consciência da sua importância enquanto partes activas do projecto, uma vez que o seu envolvimento tem sido eficaz. Com o auxílio das partes envolvidas no projecto foi possível recolher informação sobre o estado de saúde dos rios em Cantabria, tal como apresenta o Informe anual de 2009, para o Projecto Rios em Cantabria. Consequentemente é ainda possível classificar o critério G2.12, relativo à conclusão e sucesso do processo com valor 4. A análise anterior é baseada nos resultados obtidos até à data e considerando que, de momento não se conhecem factores que possam alterar negativamente o desenvolvimento do processo participativo.

5.3.7 Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ribble

Tanto o historial como a representatividade são os temas que obtiveram classificações inferiores. Os restantes temas em avaliação conseguiram resultados significativos para o processo.

De seguida será realizada uma análise gráfica em separado dos temas que mostram os factores de influência ao longo do processo participativo e o tema que apresenta as avaliações dos resultados. Pretende-se estabelecer uma relação causa - efeito entre os motivos responsáveis pelos resultados.

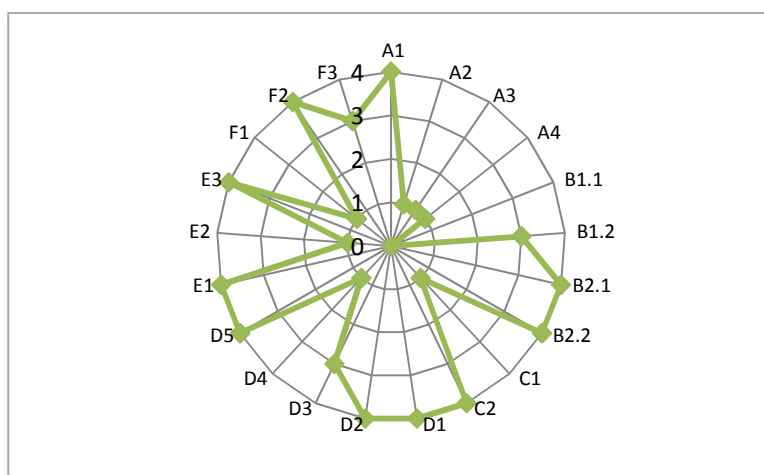


Figura 5.6. Factores de influência no processo participativo desenvolvido para o Projecto Rios.

A Figura anterior permite verificar quais os critérios mais bem classificados. De destacar a adesão do público ao processo, os esforços em manter o público informado, a definição de objectivos e o envolvimento das partes interessadas na tomada de decisão.

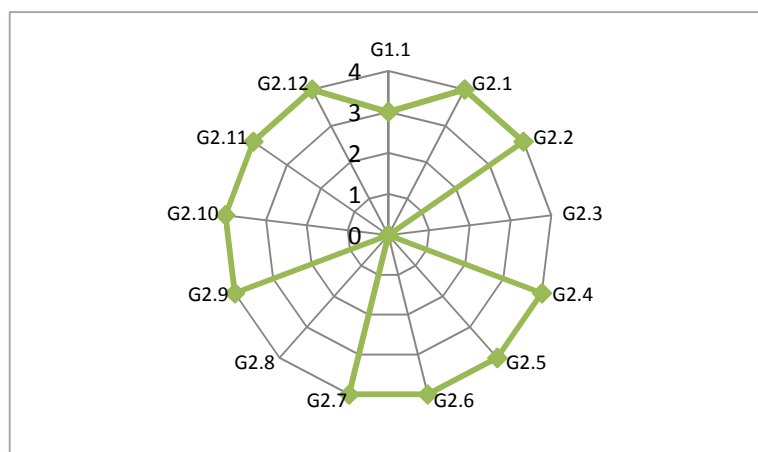


Figura 5.7. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido para o Projecto Rios.

Os resultados obtidos com a realização do Projecto Rios em Cantabria, representados na Figura 5.7, foram bastantes positivos. Há apenas que salientar alguns critérios que não foram avaliados por falta de informação disponível. De referir que a adesão por parte do público permite concluir que foram motivados e que compreenderam a importância da sua participação no processo.

O principal factor positivo a destacar da filosofia do Projecto é a iniciativa do mesmo em envolver o público na preservação do rio e de forma continuada.

5.4 BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO RÓDANO

A Bacia do Rio Ródano e Mediterrâneo situa-se no Sul de França e abrange 25% de todo o território francês, o que corresponde a 120.000km². Na área abrangida pela bacia estão inseridos, total ou parcialmente, 8 regiões e 28 municípios distintos. A distribuição da população é heterogénea devido à maior concentração populacional existente nas zonas mediterrâneas e uma desertificação das zonas montanhosas.

5.4.1 Contextualização

Em termos ambientais a bacia apresenta uma grande multiplicidade de cenários, uma vez que é possível encontrar cursos de água intermitentes (inexistentes no verão), planícies aluviais, presença de glaciares, lagoas, massas de água subterrâneas e massas de água artificiais. A existência de rios temporários deve-se ao regime de chuvas da região juntamente com o desnível existente entre o maciço central e o litoral. Estas condições são favoráveis à ocorrência de fortes cheias quando ocorrem grandes quantidades pluviométricas sobre as regiões costeiras em períodos de tempo curtos, de apenas algumas horas. Nos últimos 20 anos verificaram-se algumas cheias de grandes dimensões, podendo destacar-se as dos anos de 1993, 2000 e 2006, das quais resultaram perdas de vidas humanas e elevados prejuízos. As cheias provocam danos na paisagem e na população, uma vez que 20% habita em áreas inundáveis. Este facto levou à necessidade de uma reestruturação paisagística e urbana ao longo das margens do rio de forma a evitar os danos causados pelas cheias. Isto foi feito sem no entanto deixar de ter atenção ao equilíbrio ambiental. Um dos principais locais de preocupação foi a cidade de Lyon uma vez que aí se encontra o principal porto da bacia do Rio Ródano, um dos principais rios europeus (Veiga, 2007).

No que diz respeito à exploração da bacia esta segue várias vertentes, a recreativa com os desportos de verão e de inverno, o abastecimento humano e industrial, a pesca, quer desportiva quer tradicional, exploração hidroeléctrica, utilizações termais, colecta de conchas e moluscos e exploração de salinas em zonas húmidas. É ainda de salientar a irrigação de 150 campos de golfe da região, bem como a irrigação agrícola, uma vez que a actividade agrícola da região é diversificada e considerável.

5.4.2 Importância do caso de estudo no contexto da DQA

A protecção contra inundações, a conservação da natureza, o ordenamento do território e a gestão da água são muitas vezes geridos por diferentes autoridades. Este facto revela-se particularmente importante por se tratar de um recurso comum que é explorado sob diferentes vertentes, o que obriga a uma gestão partilhada.

No que respeita à Directiva-Quadro da Água, esta não aborda a gestão das inundações, no entanto requer a preservação e/ou restauração do bom estado ecológico do meio hídrico. Desta forma é incluída a restauração das planícies aluviais, sendo necessária uma interferência directa na protecção de enchentes (Pahl-Wostl, 2006).

O processo de PP, realizado entre 2003 e 2006, na Bacia do Rio Ródano e Mediterrâneo, teve como objectivo compreender os desafios a serem enfrentados para alcançar as directrizes estabelecidas pela DQA até 2015 e o diagnóstico referente ao estado actual da bacia.

5.4.3 Evolução do Processo de PP

Segundo Pflieger (2006), citado por Pahl-Wostl *et al.* (2006), as empresas de gestão da água existentes em França são desafiadas pela obrigação que têm em possibilitar uma PP mais ampla nos processos de tomada de decisão. Antes de descrever o processo de participação será interessante compreender a estrutura da organização referente à gestão da água e da organização responsável pela inserção do público nos processos de tomada de decisão.

Relativamente aos participantes na elaboração e execução do planeamento do rio e instrumentos de gestão podem destacar-se o Plano Director de Desenvolvimento e Gestão da Água (SDAGE), o Plano de Prevenção de Riscos (PPR), e o programa de recuperação ecológica do Ródano em execução há cerca de dez anos. Estes contribuem para o cumprimento dos princípios fundamentais relativos ao direito à água, ao enfrentar os desafios estabelecidos pela Directiva-Quadro da Água que os obriga a trabalhar para o objectivo comum de um bom estado ecológico de todos os ambientes aquáticos até 2015. O conceito de Comité da Bacia foi criado no âmbito da Lei das Águas de 1964. Em 1966 foi emitido um despacho pelo primeiro-ministro onde se estabeleceu o Comité da Bacia do Rio Ródano, Mediterrânea e Ilha de Córsega (Veiga, 2007).

Ao longo das últimas décadas desenvolveram-se instituições, com vista a gestão da água, tais como os Comités das Bacias Hidrográficas. Estes são órgãos constituídos pelo poder público e pela sociedade civil e pretendem deliberar acerca da qualidade dos recursos hídricos na sua área de actuação, bem como planear as medidas a serem tomadas para a melhoria da qualidade da água. No caso em estudo observaram-se modificações da composição do comité, que foram desencadeadas para promover um processo descentralizado e participativo. Para tal foram envolvidos todos os segmentos implicados com a utilização e conservação dos meios aquáticos. O Comité tornou-se a estrutura de envolvimento social que permeia as esferas locais ao mesmo tempo em que abrange o território da bacia.

O facto do Comité da Bacia abranger uma grande extensão motivou a criação, em 1982, das 9 Comissões Geográficas correspondentes às sub-bacias existentes na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea. Com as Comissões Geográficas pretendia-se fragmentar a gestão da bacia e permitir uma melhor expressão das decisões a nível local, apoiando desta forma o Comité da Bacia. As Comissões Geográficas, presididas pelos membros do comité que pertençam à mesma área de actuação de cada comissão, são espaços consultivos de apoio às decisões do Comité da Bacia. Estas permitem uma maior integração territorial da gestão das águas. Desta forma intensifica-se o processo de descentralização da gestão e aumenta-se o conhecimento nas diferentes vertentes a considerar nos espaços decisórios. O objectivo é reunir os participantes com diferentes sectores de interesses, nomeadamente os usuários industriais, os agricultores, os serviços desconcentrados do Estado e a sociedade civil organizada.

As Comissões Geográficas subsidiam ainda a actuação das Comissões Locais da Água. Estas apresentam poder de decisão e são responsáveis pela elaboração de instrumentos institucionais, tais como o Esquema de Planeamento e Gestão da Água, e dos Comités de Rios, os quais são utilizados para levar a cabo uma gestão da água local e participativa.

As Agências de Bacia, que respondem às orientações do Ministério da Ecologia e Desenvolvimento Sustentável, cumprindo as decisões do comité, são responsáveis pela articulação de todos estes espaços, por meio do financiamento das acções, e contam com grande disponibilidade de verbas (Veiga, 2007).

A metodologia deliberada pelo Comité da Bacia do Rio Ródano e Mediterrâneo, por meio da Agência de Água, para dinamizar as Comissões Geográficas, através de ateliês (aulas relativas aos assuntos de interesse), foi desenvolvida em 8 etapas. As etapas são, respectivamente, organização, apresentação, grupos de trabalho (ateliês), concertação, reunião regional, comité da bacia, avaliação e retorno.

A primeira etapa, fase inicial de planeamento de acção participativa, consistiu na recolha e organização de informação de todos os participantes de modo a estabelecer uma visão geral e comum para servir de base às etapas seguintes. Neste período foram definidas as Estratégia de comunicação bem como as competências, tendo considerado a necessidade de sensibilização, recorrendo a uma linguagem acessível. Realizou-se uma organização dos instrumentos e metodologias a serem utilizados durante a facilitação dos ateliês. É ainda de referir que os participantes dos ateliês foram os actores chave, aos quais se pretendeu sensibilizar sobre o projecto.

A etapa 2 correspondeu à apresentação, nesta etapa pretendeu-se informar, negociar o trabalho, definir os instrumentos e ferramentas e a clareza dos objectivos e metas. A participação interactiva foi conseguida nas etapas 3 e 4, uma vez que estas se referem aos grupos de trabalho, isto é aos ateliês, e ao retorno em plenário para chegar a acordo acerca dos resultados. Mesmo sendo as comissões espaços somente consultivos, conseguiram reforçar a confiança do público na possibilidade de contribuírem efectivamente na tomada de decisão no Comité de Bacia. Este aspecto aconteceu sobretudo quando se abordaram os temas de forma aberta a contribuições, sem orientações encerradas por documentos ou directrizes previamente definidas, aumentando o senso de poder entre os participantes (Veiga, 2007).

A etapa 5 correspondeu à reunião regional dos membros do Comité. Nesta reunião foram debatidas as contribuições das comissões, a serem levadas à reunião do Comité da Bacia, de forma a aumentar as possibilidades do trabalho realizado pelas comissões ser relevante na tomada de decisão. Desta forma pretendeu aumentar-se o número de membros envolvidos na reeleitura e aproveitamento das contribuições, revogando o que tinha sido feito. Anteriormente eram apenas os presidentes e vice-presidentes das comissões que apresentavam as contribuições das comissões no Comité.

A etapa 6 referiu-se ao Comité da Bacia no qual se tentou defender os interesses territoriais, reunir os conhecimentos diferenciados e apoiar a tomada de decisão. Com a etapa 7 pretendeu-se a avaliação a partir dos resultados e da análise das metodologias e procedimentos.

A última etapa ainda não se encontra no processo uma vez que se trata uma recomendação a partir dos resultados obtidos. A etapa 8 não se encontra no processo por ainda não ter sido debatido, com os participantes, a avaliação da dinamização das Comissões Geográficas a avaliação do conjunto de comissões na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea. Segundo Veiga (2007) a avaliação como instrumento de participação fica muitas vezes para segundo plano ou é mesmo inexistente devido à falta de tempo para as discussões, ao elevado número de temas e de participantes.

5.4.4 Desenvolvimento do processo de PP em estudo

O processo de PP, que decorreu entre 2003 e 2006, pretendeu compreender os problemas a resolver de modo a implementar a DQA na Bacia do Rio Ródano e Mediterrâneo. Tendo sido dividido em quatro fases, informação e comunicação, consulta, construção e concertação e participação.

Em 2003

No início de 2003 foram realizadas aproximadamente 160 reuniões e 20 seminários técnicos. Nas reuniões participaram técnicos e especialistas dos espaços locais de gestão da água, colectividades territoriais e serviços independentes do estado de forma a debater as questões de interesse no domínio da DQA. Os seminários tiveram como objectivo a co-construção do diagnóstico sobre a bacia e a sua caracterização em função da implementação da Directiva.

As directrizes de construção do diagnóstico da bacia e as orientações da DQA foram apresentadas e debatidas nas Comissões Geográficas. Desta forma motivou-se o interesse pelas questões locais entre os actores externos aos Comitês, mas que se encontram envolvidos na gestão da água ou com interesse na mesma, auxiliando a construção do diagnóstico.

Em 2004

As informações técnicas destinadas a gerar diagnóstico foram debatidas pelas Comissões Geográficas com o intuito de fortalecer a co-construção da avaliação das massas de água superficiais e subterrâneas. O diagnóstico depois de passar pelas comissões foi validado pelo Comité da Bacia.

Em 2005

O diagnóstico, o processo de concertação, que permitiu alcançar consenso, e a consulta pública que envolveu toda a sociedade foram apresentados a 2130 participantes das 9 Comissões Geográficas.

A consulta pública foi realizada através de um questionário enviado por correio electrónico aos participantes das Comissões Geográficas. As principais questões apresentadas referiam-se à gestão da água e à percepção social do estado actual e das políticas da bacia.

Os participantes das Comissões Geográficas, que foram os intermediários das acções de sensibilização e mobilização, foram convocados a participar em 15 fóruns acessíveis a toda a sociedade da bacia. Estes fóruns destinaram-se á apresentação do diagnóstico e concertação dos desafios a serem ultrapassados para implementar a DQA.

Em 2006

Os resultados e a avaliação foram comunicados às partes interessadas de forma a estas pudessem ser informadas. Foram ainda disponibilizados para consulta o diagnóstico e o programa de acção.

5.4.5 Resultados do Processo de Participação Pública

Segundo Veiga (2007), a experiência apresenta um grande avanço na constituição de espaços de gestão que alcançam a nível local, tornando o processo decisório mais equilibrado de acordo com as especificidades de cada território dentro da bacia. Além disso, demonstra também uma preocupação com a efectividade da participação conferida ao processo e em agregar, ao mesmo tempo, um desenho metodológico da participação.

A participação com os Comitês foi uma das formas encontradas para influenciarem a gestão da água, o que diferencia a forma de participação social, já que não alcançam grande poder de intervenção sobre o processo decisório.

5.4.6 Aplicação do modelo ao caso apresentado

O Quadro 5.5 apresenta o resultado da aplicação do modelo ao processo de PP desenvolvido na bacia do Rio Ródano. A cada critério encontra-se associada uma avaliação que varia entre o valor 1, representando assim a pior opção ou simplesmente a opção menos relevante, e o valor 4 que corresponde à melhor opção ou mais importante. Alguns critérios apresentam-se classificados com a sigla ND o que significa que não se encontrou informação disponível que possibilitasse avaliar o critério.

Quadro 5.5. Classificações obtidas em cada critério no caso Ródano.

Critérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	4
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	4
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	4
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	1
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	4
Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido	4
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
Assunto C – Representatividade	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	1
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	3

Critérios de Avaliação	Classificação
<i>Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação</i>	
Critério D1 - Interesse em informar o público	3
Critério D2 – Iniciativas de informação	3
Critério D3 – Aprendizagem social	3
Critério D4 – Resolução de conflitos	1
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
<i>Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação</i>	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	4
Critério E2 – Fase de envolvimento das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	3
<i>Tema F - Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas</i>	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	1
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	4
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	3
<i>Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública</i>	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	4
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	4
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo à satisfação de expectativas	ND
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	4
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	4
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	1
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições	ND
Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	4
Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social	4
Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	4
Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo	4

A realização da avaliação do conjunto de comissões na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea teria permitido analisar, de forma concreta, o critério G2.8. No entanto devido à falta de tempo não foi possível.

5.4.7 Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ródano

As Figuras 5.8 e 5.9 têm como objectivo auxiliar na análise dos factores de influência e dos resultados em separado. Com a interpretação das Figuras pretende estabelecer-se os motivos que desencadearam os resultados.

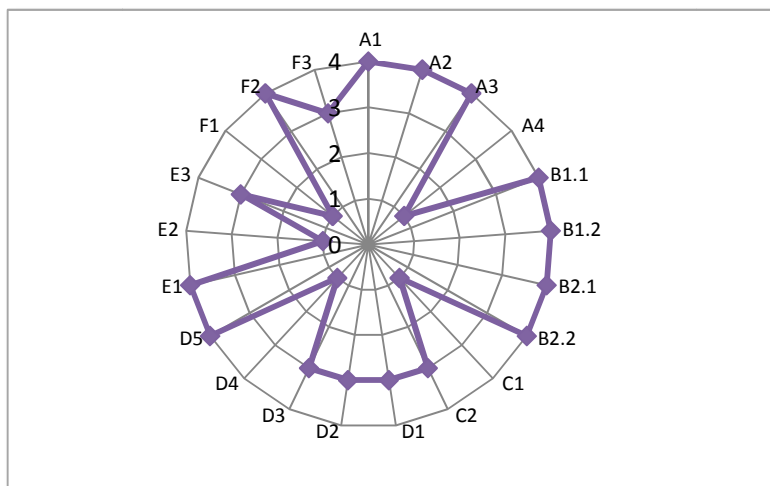


Figura 5.8. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Ródano.

O processo contou com o histórico e as com motivações relevantes para o seu envolvimento, o que se reveste de particular interesse neste caso uma vez que o objectivo é a determinação dos problemas a resolver de modo a implementar a DQA na Bacia. Assim, é importante conhecer todos os factores que devam ser considerados ou mesmo minimizados de forma a alcançar o sucesso com a implementação da Directiva.

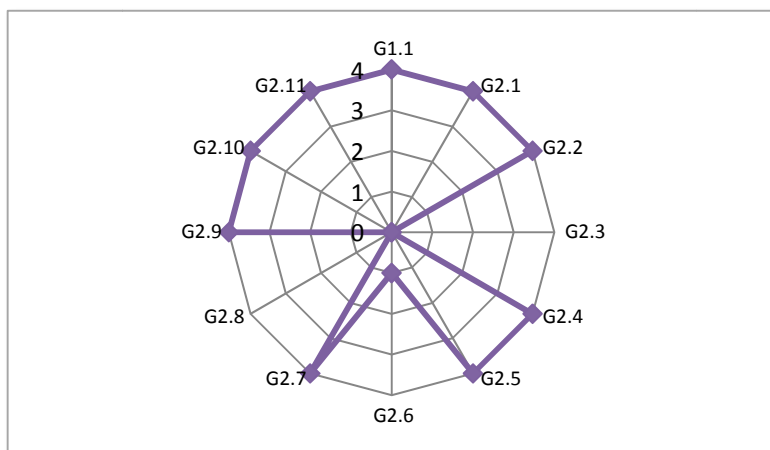


Figura 5.9. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Ródano.

A Figura 5.9 torna-se bastante ilustrativa do conseguido com o processo participativo realizado na Bacia do Ródano. Apesar da falta de informação disponível impossibilitar a avaliação de alguns critérios, os que foram avaliados são representativos do sucesso alcançado pelo processo.

É perceptível a influência do processo na resolução de conflitos, na aquisição de novas ideias e no alcance do resultado pretendido. A percepção das questões ambientais também foi melhorada.

5.5 BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DANÚBIO

5.5.1 Contextualização

O rio Danúbio tem 2780 km de comprimento e drena numa área de 817.000 km² na parte central e oriental do continente europeu desde a sua nascente na floresta negra, na Alemanha, até ao Mar Negro (Bendow, 2005). Devido à sua grande extensão a bacia do rio Danúbio é a segunda maior bacia fluvial da Europa, desempenhando até hoje um importante papel como um centro cultural e histórico da vida política, social e desenvolvimento económico na Europa. Este é um aspecto existente entre todos os países percorridos pelo rio, tornando-se assim um ponto comum das populações.

Na Bacia do Rio Danúbio estão inseridos 13 países (sem ter em conta os países com cursos de água afluentes) e cerca de 83 milhões de pessoas, o que confere uma grande diversidade cultural à bacia. Esta variedade é um desafio interessante do ponto de vista da inserção das partes interessadas no processo de tomada de decisão uma vez que pode criar conflitos devido as diferenças culturais e aos diversos interesses. No entanto pode também enriquecer o processo por incluir diferentes formas de responder às várias situações que necessitam de resolução. Outro aspecto é a diversidade linguística, uma vez que na bacia existem, pelo menos, 17 línguas oficiais nacionais. Consequentemente é considerado a mais internacional do mundo.

A área da Bacia inclui a totalidade da Hungria; grande parte da Áustria, da Roménia, da Eslovénia, Eslováquia e a Sérvia e Montenegro; algumas partes significativas da Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, República Checa, a Moldávia e as pequenas partes da Alemanha e a Ucrânia. Podem ser encontradas pequeníssimas áreas na Suíça, Itália, Polónia, antiga República jugoslava da Macedónia e Albânia (Programme Coordination Unit - UNDP/GEF Assistance, 1999).

5.5.2 Problema ambiental

A proposta do Diálogo, nos países da Europa Central e Oriental, sobre a água para a alimentação e ambiente, apresentada no Simpósio da Água em Estocolmo em 2001, afirmou que os impactos agrícolas sobre o estado das águas são uma grande preocupação em toda a Europa, tanto em termos de qualidade como de quantidade das mesmas (Ijjas e Botond, 2004).

Além do impacto sobre a biodiversidade e a paisagem, existem ainda os impactos directos que incluem o excesso de captação de águas subterrâneas e a poluição das águas superficiais e subterrâneas devido a uma excessiva aplicação de fertilizantes. Estes impactes gerados no decurso da actividade agrícola ameaçam a saúde humana e a sustentabilidade a longo prazo da

produção de novas culturas. Um dos efeitos mais preocupantes é a eutrofização, generalizada em toda a Europa, uma vez que esta origina danos significativos para os rios, lagos e zonas húmidas que resultam em perdas económicas.

Como resultado de uma drástica alteração física, assim como a perda de cobertura vegetal natural e regulação dos sistemas fluviais, diminuíram a capacidade da paisagem para armazenar nutrientes e eliminar pesticidas. Os actuais impactos são susceptíveis de ser agravados pelas alterações climáticas, uma vez que existe uma maior probabilidade de ocorrência de cheias em algumas regiões e de seca noutras, o que influencia o decurso do ciclo hidrológico. Por outro lado, é importante referir que nem todas as actividades agrícolas são prejudiciais á água, uma vez que a agricultura pode desempenhar um papel na formação de paisagens e zonas húmidas (Ijjas e Botond, 2003).

O Programa Nacional do Meio Ambiente da Hungria inclui disposições substanciais e de medidas para a conservação e gestão das águas superficiais e subterrâneas. Alguns dos principais objectivos e orientações políticas são:

- Incentivar a regulamentação do desenvolvimento sustentável e económico da utilização da água;
- Melhoria da qualidade da água para os principais corpos de água;
- Aumento gradual (para um nível de 65%) do tratamento biológico de efluentes de esgotos;
- Redução de carga de azoto e fósforo em águas sensíveis.

Em 2003, a legislação da Hungria, sobre protecção da qualidade da água, foi totalmente harmonizada com os regulamentos da UE. A Hungria foi também um dos países da Bacia do Rio Danúbio a pertencer á estratégia desenvolvida pela ICPDR com o objectivo de inserir a Participação Pública na tomada de decisão para alcançar os objectivos necessários á implementação da DQA.

5.5.3 Importância do caso de estudo no âmbito da DQA

A verdadeira integração dos objectivos ambientais na agricultura exige novas abordagens e instrumentos políticos, como os agro-ambientais e o desenvolvimento rural sustentável para apoiar e reforçar a longo prazo a aplicação da Directiva Quadro da Água na União Europeia (Ijjas, 2004). O foco principal do Diálogo na Europa Central e Oriental é a implementação da DQA na esperança que, conseguindo um “bom estado” ecológico das águas até 2015, seja possível garantir o desenvolvimento sustentável da agricultura. Como objectivo específico pretendeu

alcançar-se o sucesso da implementação da Directiva na UE na gestão dos recursos hídricos no domínio da agricultura, envolvendo todas as partes interessadas para o planeamento e processo de execução.

A implementação da DQA exige a utilização de ferramentas de apoio no âmbito do Plano Agrícola Comum (PAC) no que diz respeito às dimensões específicas para os países da Europa Central e Oriental. Nem todos os países da Bacia do Danúbio são Estados-Membros da UE. Os países que não são membros da UE ainda têm muitos desafios. O facto de todos os países se terem comprometido a adoptar e implementar a DQA é bastante importante, no entanto a adopção e implementação da DQA não alcançará uma aplicação do mesmo nível nos países que não pertencem à UE, devido às limitações financeiras (Updated Transboundary Diagnostic Analysis, 2006)¹¹. Os princípios básicos estabelecidos na Lei Húngara sobre o Meio Ambiente são o Acesso à informação ambiental e a participação do público na tomada de decisão em ambiente (Ijjas e Botond, 2003).

5.5.4 Evolução do processo de PP

No estudo de caso, referente a Bacia do Rio Danúbio, a implementação da Directiva Quadro da água é explorada na perspectiva da gestão dos recursos hídricos agrícolas. O processo de PP e o envolvimento dos países da Europa Central e Oriental que partilham a Bacia em estudo foi desenvolvido através de uma ferramenta designada por Diálogo sobre a água para a alimentação e ambiente (WFE ou AAA), designado Diálogo CEE WFE.

Uma vez que a Bacia do Rio Danúbio é partilhada por vários países o Processo de Participação Pública teve em conta quatro níveis, sendo estes:

- o nível internacional,
- o nível nacional,
- o nível regional e
- o nível local.

O Diálogo Húngaro, inserido no processo internacional que envolve os 10 países que dividem a bacia, é uma parte do processo que estudou a implementação da DQA nos Recursos Hídricos Agrícolas. Desta forma permitiu discutir os problemas relacionados com a implementação da Directiva na bacia e indicar algumas possibilidades de divulgação das melhores abordagens a implementar em áreas rurais de forma a combater os obstáculos organizacionais e a estimular os

¹¹ Disponível online em: www.undp-drp.org

contactos e a cooperação entre os participantes. Neste caso fizeram parte do grupo de participantes as autoridades competentes, os gestores públicos, os especialistas na gestão de recursos hídricos, os especialistas na área agrícola e na protecção do ambiental e as partes interessadas.

O Diálogo foi dividido em três fases, a primeira teve início em 2001 e prolongou-se até 2003 e a segunda fase realizou-se entre Setembro de 2003 e Fevereiro de 2004 e a terceira fase decorreu em 2004.

1ª Fase do Diálogo

As questões levantadas nas reuniões do Diálogo pretenderam abordar a gestão sustentada da água na agricultura de modo a alcançar o sucesso na implementação da DQA.

O processo de Diálogo desenvolveu-se em dois sentidos, isto é, com uma abordagem descendente iniciada pelo ministério e outra ascendente desenvolvida pelas Associações de Recursos Hídricos (ARH's). As ARH's são organizações independentes cuja função prende-se com a resolução de tarefas na gestão de água rural e às quais pertencem particulares ou associações proprietárias de terras agrícolas ou outras propriedades dentro da área de interesse tanto pela poluição das águas como pelo risco de inundações.

Uma característica a destacar nos Diálogos é o carácter informal das reuniões que auxilia no desenvolvimento de um debate construtivo quer para os representantes dos sectores relativos à água, agricultura e protecção ambiental, quer para os funcionários dos ministérios.

Os Diálogos são divididos em duas sessões, uma sessão plenária que se desenrola durante a manhã e uma sessão de negociações durante a tarde. Durante a manhã apresenta-se um resumo dos acontecimentos decorrido no último período ou sobre os processos em curso no domínio da gestão dos recursos hídricos. Nesta primeira sessão do Diálogo são ainda realizadas apresentações de forma a elaborar um quadro com temas a serem negociados na sessão da tarde e são definidas questões chave. Na sessão da tarde estimulam-se negociações acerca dos temas chave no sentido de alcançar respostas comuns, às questões definidas na sessão da manhã. Nesta fase do Diálogo destaca-se ainda a aprendizagem social, “para aprender juntos o modo de conseguir juntos” (Ijjas e Botond, 2003). Tendo por base estudos internacionais que referem que os grupos numerosos não funcionam de forma tão eficaz nem alcançam o consenso estabeleceu-se que os grupos de trabalho seriam compostos por 10 a 15 membros. De entre os membros dos grupos é escolhido um líder que conduz o grupo a alcançar um consenso e um porta-voz que comunica as conclusões alcançadas pelo grupo.

Relativamente às questões levantadas durante a primeira fase do Diálogo é importante destacar (Ijjas e Botond, 2003):

- Os obstáculos que dificultam a implementação da DQA,
- A maioria das disposições importantes da DQA relacionadas com a gestão da água agrícola,
- O que se deve ou não fazer no que se refere à gestão da água agrícola de forma a alcançar com sucesso a implementação da Directiva,
- Sugestões para o grupo de trabalho da UE para preparar orientações de aplicação (para evitar a prescrição desfavorável do ponto de vista da comunidade húngara no que respeita à gestão dos recursos hídricos agrícolas) e
- As futuras tarefas da ARH's em conexão com a execução e os preparativos.

Resultados

Resultados finais desta fase do Diálogo foram dez relatórios de Diálogo nacional para os países envolvidos, incluindo a Hungria.

2ª Fase do Diálogo

Os eventos rurais são organizados como uma apresentação itinerante em vários pontos de quatro regiões do país. A apresentação consiste em apresentações gerais sobre os problemas, as principais tendências e os objectivos do Diálogo.

Os temas desenvolvidos nesta etapa do processo foram relativos às conclusões e propostas do relatório da fase anterior, ao relatório sobre o processo de Diálogo e ao Documento de Trabalho da Comissão Europeia denominado "A DQA e as ferramentas no âmbito do PAC para apoiar a sua implementação".

O Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural enviou cópias do Documento de Trabalho a mais de 150 organizações interessadas solicitando comentários iniciais sobre a proposta da Comissão. Foi comunicado às organizações contactadas que consoante a sua demonstração de interesse, através de comentários aos documentos recebidos, receberia novas consultas de forma a poder comentar as propostas indicadas. Das organizações interessadas que foram contactadas fizeram partes os parceiros, organizações não governamentais, os gabinetes governamentais para as regiões, as autoridades locais e as associações dos recursos hídricos. A informação foi também disponibilizada na Internet não só em húngaro mas também em inglês de modo a ser

compreensível por um maior número de interessados no processo. Foi proposto nesta fase a organização de uma reunião relativa ao Diálogo na PP (Ijjas e Botond, 2004).

Resultados

A compreensão e o entendimento comum dos aspectos de gestão de água agrícola na DQA e das ferramentas da Política Agrícola Comum (PAC) para a implementação da Directiva foram um importante resultado obtido na segunda fase do Diálogo.

Na Hungria foram realizadas, entre Março e Novembro de 2003, 14 reuniões com 400 participantes. Deste modo o principal resultado do diálogo foi a resposta da Hungria ao Documento de Trabalho da Comissão Europeia (CE): "Directiva Quadro da Água (DQA) e ferramentas da Política Agrícola Comum (PAC) para apoiar a sua execução" e também a nova versão do Documento de Trabalho da CE para DQA/PAC.

3ª Fase do Diálogo

Na última fase os principais temas abordados foram (Ijjas e Botond, 2004):

- As conclusões e propostas presentes no relatório da segunda fase do Diálogo;
- Relatório sobre o processo de Diálogo;
- O novo requisitos propostos pela EU;
- O envolvimento do público em questões relativas á gestão da água.

A organização de uma reunião do Diálogo sobre PP foi proposta na fase anterior. Assim, nesta fase, foram organizadas três reuniões micro-regionais com participação das maiores povoações da área, as ONG's e os representantes do Ministério do Ambiente e Gestão da Água e Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Uma das reuniões foi realizada com o apoio financeiro e científico da Comissão Internacional para a Protecção do Rio Danúbio (CIPRD).

Resultados

O processo participativo analisado permitiu um aumento da confiança da União Nacional das Associações do Recursos Hídricos na realização dos objectivos e nos agentes do Diálogo. Na origem desta mudança de abordagem esteve o sucesso dos comentários húngaros ao Documento PAC da UE, uma vez que permitiu aos praticantes comprovarem que as suas propostas não se perdiam nas redes institucionais. Conseguiu-se assim uma mudança de atitude por parte dos participantes e uma facilitação do processo de aprendizagem social. Esta ferramenta de apoio da UE é ainda útil na necessária mudança de mentalidade por partes dos agricultores, uma vez que

se pretende que estes sejam mais activos na sua gestão de forma a alcançarem os objectivos a partir da UE e não mantenham a atitude passiva de esperar que tudo seja resolvido pelo estado (Ijjas e Botond, 2004).

A terceira fase diz respeito á actividade real de implementação da DQA no que diz respeito a gestão dos recursos hídricos agrícolas e rurais. Nesta fase desenvolve-se a caracterização das regiões hidrográficas, uma análise das pressões e dos impactos das massas de água e uma análise económica das utilizações da água.

5.5.5 Resultados do processo participativo

É importante referir que 60 a 70% das propostas da Hungria foram aprovadas pelas Autoridades da água. Este resultado demonstra a utilidade e a eficácia dos processos de diálogo e do método aplicado durante o processo, a aprendizagem social (Ijjas e Botond, 2003).

5.5.6 Aplicação do modelo ao caso apresentado

No Quadro seguinte expõem-se as classificações obtidas com a aplicação do modelo de avaliação ao processo de PP desenvolvido na bacia do Danúbio para gestão de águas agrícolas. Cada critério apresenta uma classificação que pode variar de 1 (classificação menos significativa ou a pior opção) até 4 (melhor opção ou opção mais relevante). Quando a classificação corresponde à sigla ND significa que não se encontrou informação disponível para avaliar o critério, por outro lado se a avaliação corresponde sigla NA indica que o critério não tem interesse no contexto do processo.

Quadro 5.6. Classificações obtidas em cada critério no caso Danúbio referente à gestão de recursos hídricos agrícolas.

Critérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	1
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	1
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	4
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	4
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	NA
Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido	NA
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4

CrITÉRIOS de Avaliação	Classificação
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
<i>Assunto C – Representatividade</i>	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	1
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	4
<i>Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação</i>	
Critério D1 - Interesse em informar o público	4
Critério D2 – Iniciativas de informação	3
Critério D3 – Aprendizagem social	4
Critério D4 – Resolução de conflitos	4
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
<i>Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação</i>	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	4
Critério E2 – Fase de inserção das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	3
<i>Tema F – Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas</i>	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	1
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	1
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	1
<i>Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública</i>	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	4
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	4
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo á satisfação de expectativas	ND
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	4
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	3
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	4
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições	4
Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	4
Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social	3
Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	4
Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo	4

A partir da simples observação do Quadro é possível afirmar que o processo obteve bons resultados tanto na forma como foi desenvolvido como na sua concretização.

5.5.7 Avaliação do caso piloto da bacia do rio Danúbio

A ferramenta utilizada foi o Diálogo, o que permitiu às partes interessadas ouvir e serem ouvidas, conhecendo-se assim os vários pontos de vista e podendo confrontá-los. O Diálogo tem as suas limitações principalmente quando devem ser inseridos no processo participativo um grande número de pessoas ou havendo uma forte limitação de tempo. Um outro aspecto promotor do sucesso do processo foi a aprendizagem social, que foi desenvolvida na primeira fase do Diálogo, originando o aumento dos conhecimentos e portanto da capacidade de participação.

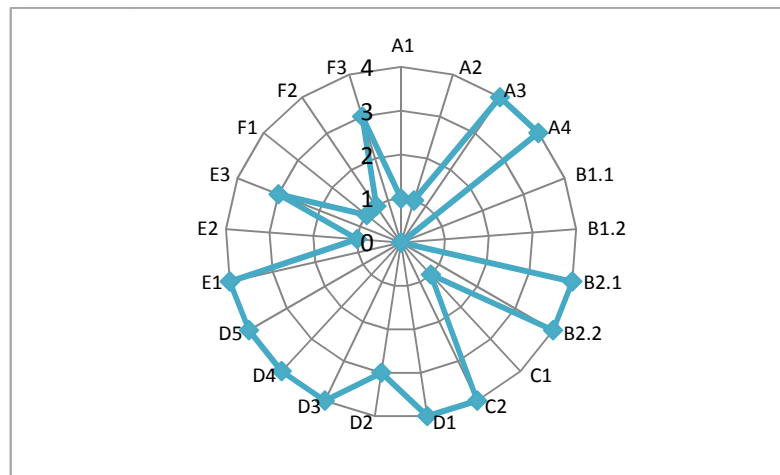


Figura 5.10. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto da gestão de águas agrícolas.

Como factores de influência destaca-se o facto de não ter sido utilizada uma metodologia de avaliação das partes interessadas bem como todo o tema F como os aspectos que não promoveram o processo. O critério F1 deve ser analisado no contexto do processo, isto é considerando que a forma de envolver o público foi o diálogo. Neste sentido, a relevância deste tema seria mais significativa numa situação em que a ferramenta apresentasse características mais exigentes.

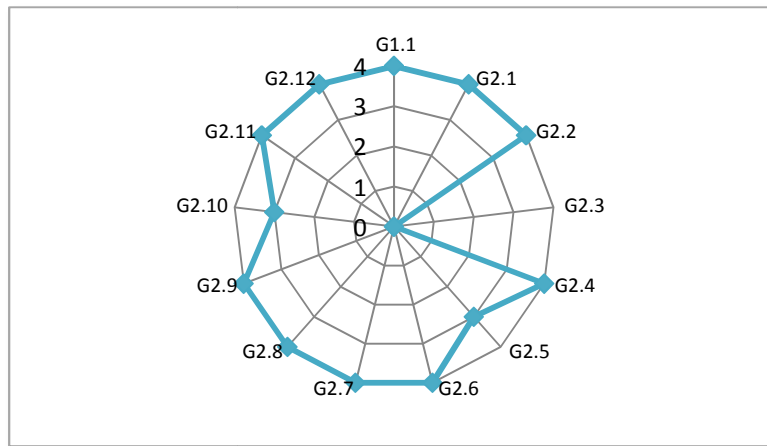


Figura 5.11. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto da gestão de água agrícola.

Os resultados, observados da Figura 5.11, traduzem o sucesso do projecto dentro do previsto. A informação disponível não permitiu avaliar o critério G2.3, isto é, compreender se foram satisfeitas as expectativas dos participantes.

5.6 IMPLEMENTAÇÃO DA DIRECTIVA QUADRO DA ÁGUA À BACIA DO RIO DANÚBIO

Com as mudanças políticas, em 1989, foi possível desenvolver uma estratégia internacional de protecção dos recursos hídricos na bacia do Danúbio. Com base na Convenção sobre a protecção e a utilização das águas transfronteiras (Convenção de Helsínquia), foi desenvolvido um acordo relativo ao direito internacional para a Bacia do Rio Danúbio - Convenção para a Protecção do Rio Danúbio (DRPC). A assinatura do DRPC, em Junho de 1994, e a sua entrada em vigor em Outubro de 1998 criou um quadro jurídico para a cooperação das partes contratantes para assegurar a protecção ambiental do solo, das águas superficiais e dos ecossistemas aquáticos na Bacia do Rio Danúbio. Com o propósito de apoiar a execução das metas e os regulamentos da DRPC foi criada a Comissão Internacional para a Protecção do Rio Danúbio (ICPDR).

A ICPDR, reconhecendo que a participação das partes interessadas nos processos de tomada de decisão é um princípio fundamental para alcançar a gestão sustentável da água, iniciou um processo com vista a definir uma estratégia para a participação do público na Bacia do Rio Danúbio. Logo, uma vez que se pretende implementar a Directiva Quadro da Água na Bacia, a elaboração da estratégia teve por base tanto o calendário imposto pela Directiva como os requisitos exigidos pela mesma. Outro objectivo a alcançar com a referida estratégia é apoiar e complementar acções nacionais e fornecer informações úteis para níveis internacionais. Tendo por base o documento elaborado pela WWF e GWP sob a direcção de ICPDR, em 2003, e o art.º 14 da DQA os objectivos que se pretende alcançar são:

- Assegurar a participação pública na implementação da DQA logo no primeiro ciclo do desenvolvimento do Plano de Gestão da Bacia do Rio Danúbio (PGBRD);
- Facilitar a criação de estruturas eficazes e mecanismos de PP na Bacia do Rio Danúbio que se pretende que continuem a operar além do primeiro ciclo de planeamento PGBR;
- Proporcionar uma orientação para os governos nacionais sobre a forma de cumprir com suas obrigações no âmbito da DQA, fornecendo-lhes apoio prático e orientação no âmbito PP no planeamento da Gestão da Bacia;
- Informar outras partes interessadas sobre as actividades e estruturas do PP.

5.6.1 Desenvolvimento do processo de PP

De forma a respeitar os prazos imposto pela directiva o plano a decorrer na Bacia em estudo foi dividido em quatro fases, com tarefas específicas e prazos para a sua execução, sendo elas¹²:

¹² Informação disponível em: <http://www.icpdr.org>

- **Fase I:** Definição das regiões hidrográficas, do quadro institucional e dos mecanismos de coordenação (até 2003);
- **Fase II:** Análise das características das bacias hidrográficas, as pressões e impactos e a análise económica, criação do registo das zonas protegidas (até 2004);
- **Fase III:** Desenvolvimento de redes de monitorização e programas (até 2006);
- **Fase IV:** Desenvolvimento do Plano de Gestão da Bacia do Rio Danúbio incluindo o programa de medidas e participação do público/consulta (até 2009).

Fase I

A primeira fase foi importante para esclarecer questões organizacionais e chegar a acordo sobre os mecanismos de coordenação, mapas e tabelas e os mecanismos para o intercâmbio de dados. Foi ainda delimitada a Bacia hidrográfica do Danúbio e estabelecidos os formatos de relatórios.

A Fase I foi concluída com êxito com a preparação e entrega do relatório sobre a art.º 3 da DQA sobre a identificação das autoridades competentes, em Junho de 2004 (Schmedtje, 2005).

Ainda em Dezembro de 2003 foi feita uma análise das partes interessadas de forma a chegar a uma decisão relativa à participação do público interessado de forma a garantir o êxito da implementação da DQA.

Fase II

A segunda fase desenvolveu-se praticamente em paralelo com a primeira, tendo sido realizadas a nível nacional a maior parte das tarefas. Uma das questões importantes para a coordenação, dado o elevado número de países que partilham a Bacia, consistiu no alcance de acordo sobre critérios comuns e metodologias, a fim de conseguir resultados comparáveis na Bacia. Tal incluiu acordos sobre a quantidade de detalhes na análise das características da bacia hidrográfica, os critérios para a designação de pressões e impactos significativos, indicadores adequados para a análise económica das utilizações da água, bem como o intercâmbio de informações e a tipologia das águas de superfície e condições de referência (ICPDR, 2003).

Segundo a análise ao nível de toda a Bacia de Março de 2005, elaborado pela ICPDR, as actividades de PP desenvolvidas pela Comissão nesta fase foram destinadas a:

- Aumentar a sensibilização do público interessado a cerca da gestão da água, em geral, e sobre a Bacia do Rio Danúbio, em particular;
- Informar o público das questões relativas à Directiva e das possibilidades de participar no processo de sua implementação;

- Assegurar que a organização dos mecanismos de PP está em vigor;
- Envolver os grupos interessados;
- Desenvolver uma rede de peritos em matéria de PP em toda a Bacia do Rio Danúbio;
- Desenvolver uma rede de meios eficazes para garantir o alcance de um público mais vasto.

No sentido de contextualizar as partes interessadas no âmbito da DQA foram utilizadas duas ferramentas. Uma das ferramentas consiste num pequeno caderno elaborado no âmbito da Directiva onde foram incluídos factos básicos sobre a mesma, a sua aplicação na Bacia do Rio Danúbio e o papel da ICPDR e dos governos nacionais. Foram ainda apresentadas, no caderno, disposições relativas à informação e à consulta pública. A segunda ferramenta corresponde ao sistema de informação da ICPDR na internet, onde existe uma secção específica sobre a implementação da DQA. Nesta secção encontram-se todos os documentos relevantes execução da DQA bem como uma ligação para cada país da Bacia, encontrando-se ainda a informação no respectivo idioma de modo a não existir exclusão das partes interessadas por incompreensão da informação disponível(ICPDR, 2003).

Outro aspecto explorado de forma a disponibilizar informação ao público foi os meios de comunicação social. A ICPDR, com o auxílio do Fórum Ambiental do Danúbio, estabeleceu uma rede de jornalistas, tanto ao nível de imprensa escrita como electrónica e audiovisual interessados na gestão da água. A rede de jornalistas teve a importante missão de divulgar por toda a Bacia informações respectivas a questões relacionadas com a DQA. Foi então possível actualizar as informações, relativas às actividades em curso para a execução da DQA, ao público interessado. Desta forma pretendeu-se sensibilizar e incentivar as pessoas e organizações a assumir a responsabilidade no processo de planeamento da gestão da bacia hidrográfica. Ainda em 2004 foi celebrado pela primeira vez o “Dia Danúbio” em todos os 13 países que partilham a Bacia. Este evento pretende:

- Ser um espaço onde os habitantes possam ter uma melhor percepção de que partilham uma bacia hidrográfica e portanto dependem uns dos outros para alcançar bons resultados;
- Proporcionar uma plataforma de comunicação com o público sobre a Bacia do Rio Danúbio e processos em curso para a gestão da água, conforme exigido pela DQA; inspirar e motivar acções para manter e melhorar o estado dos ecossistemas relacionados com a água na Bacia do Rio Danúbio;

- Promover a ICPDR e suas partes contratantes, e melhorar a transparência e a aceitação de gestão integrada das bacias hidrográficas.

Foi ainda lançado um site do “Dia Danúbio” apresentando informações sobre as actividades em todos os diferentes países da bacia Rio Danúbio organizada pelos diferentes parceiros e ligados à prestação de informações sobre as actividades do “Dia Danúbio”.

A fase II foi concluída com êxito, tendo sido adoptado Relatório de Análise da Bacia do Danúbio (relativa ao art. 5 e 6 DQA) na Reunião Ministerial do Danúbio, em Dezembro de 2004. Após alterações, o relatório final foi enviado a Bruxelas em Março de 2005.

Fase III

Na terceira fase as redes de monitorização e os programas devem ser baseados nos resultados da análise (artigo 5.º da DQA), em especial sobre os resultados do risco de não cumprir os objectivos ambientais. As redes de monitorização e os programas devem ser concebidos para a monitorização de vigilância, incluindo a definição das necessárias hidromorfológicas, química e parâmetros biológicos, o controlo operacional, incluindo a escolha da qualidade necessária componentes, e os casos de monitorização de investigação.

O acompanhamento dos programas para a Bacia será criado no âmbito da Rede de Monitorização Transnacional (RMT), a rede de monitorização da ICPDR. O acompanhamento dos programas já existentes será adaptado para satisfazer as exigências da DQA. A maioria das funções operacionais e de investigação para a monitorização será realizada na unidade nacional ou subnível (subunidade).

Fase IV

O Plano de Gestão da Bacia do Danúbio precisa de ser desenvolvido tendo por base os resultados das análises realizadas nas fases I e II, em especial os resultados da avaliação do risco de fracasso, e sobre os resultados da monitorização do estado ecológico e químico das massas de água da fase III. Em primeiro lugar, os objectivos ambientais terão de ser definidos para os corpos de água que não apresentem um bom estado.

Os objectivos do programa de acção comum da ICPDR e os objectivos e metas da Declaração Danúbio, assinada em Dezembro de 2004, constituem uma base importante para a sua elaboração. Com esta base, o programa de medidas deve ser desenvolvido com base numa análise económica custo/eficácia. A informação e a consulta do público são necessárias para o desenvolvimento e revisão do Plano de Gestão da Bacia do Rio.

O processo incluiu várias etapas, iniciando-se em 2006 com a publicação do calendário e programa de trabalho do Plano de Gestão da Bacia do Rio. A ICPDR tem desenvolvido uma estratégia sobre a participação do público na bacia do Danúbio e realizou a sua primeira conferência das partes interessadas, em Junho de 2005 (Schmedtje, 2005).

Em Dezembro de 2008 foi publicado um esboço do Plano de Gestão da Bacia do Rio Danúbio e o Programa Comum de Medidas. No início de 2009 iniciou-se a análise das informações do esboço de forma a obter o projecto global do Plano de Gestão da Bacia do Rio Danúbio e o Programa Comum de Medidas.

A segunda e a quarta fase foram as de maior interesse ao nível da inserção das partes interessadas. A PP, no desenvolvimento da estratégia, foi organizada em quatro níveis de forma a garantir a entrada de informação relevante. Os níveis dividem-se em internacional, isto é, nível de tecto que fornece o enquadramento para a coordenação de toda a bacia hidrográfica, nível nacional que consiste no nível de execução da gestão, nível da sub-bacia que pretende abranger áreas transfronteiriças e/ou nacionais e o nível local.

A quarta e última fase ainda se encontra em desenvolvimento, uma vez que o plano para a Gestão da Bacia do Rio Danúbio só será concluído em 2009/2010.

5.6.2 Resultados do Processo de Participação Pública

Com o conhecimento da versão final do “Plano de Gestão para a Bacia do Rio Danúbio” é possível conhecer alguns resultados obtidos com a PP. A participação do público foi construída em todas as fases de desenvolvimento, e o projecto do Plano de Gestão esteve disponível para consulta pública desde Maio até finais de Julho de 2009.

As actividades inovadoras promovidas no sentido de apoiar o desenvolvimento do Plano de Gestão da Bacia alcançaram bons resultados uma vez que obtiveram boa adesão por parte do público. De destacar o “Dia Internacional do Danúbio” e a “Caixa de Ferramentas de Educação para o Danúbio”.

O “Dia Internacional do Danúbio”¹³ ou simplesmente Dia Danúbio, que consiste numa actividade anual de divulgação, tem conseguido uma adesão positiva em todos os países referentes à Bacia do Danúbio. Esta aderência traduz o interesse do público em ser parte activa na preservação do meio hídrico, o que vai de encontro ao pretendido pela DQA.

¹³ Informação disponível em: <http://www.danubeday.org>

A “Caixa de Ferramentas de Educação para o Danúbio”¹⁴, lançada no Dia Danúbio em 2006, teve como precursor ao seu desenvolvimento a preocupação em consciencializar os mais novos no que respeita à importância da preservação do rio Danúbio. A respectiva Caixa, distribuída nas escolas, é uma nova ferramenta de ensino que pretende apoiar os professores na educação das gerações futuras no que se refere à compreensão do rio, às ameaças ao rio, e da necessidade de preservar os recursos hídricos. Este kit pedagógico apresenta-se de especial importância uma vez que serão essas as crianças as responsáveis pela preservação do rio Danúbio no futuro.

Uma vez que o presente caso de estudo ainda se encontra em execução não é possível tirar conclusões precisas relativamente aos resultados conseguido com a PP. No entanto já se torna evidente que se devolveu de forma positiva e que apresenta todas as condições para originar bons resultados. Esta antevisão baseia-se no interesse manifestado pelo público e no envolvimento das partes interessadas às actividades que lhes foram propostas.

5.6.3 Aplicação do modelo ao caso apresentado

O Quadro 5.7 apresenta os resultados da aplicação do modelo ao caso de estudo em análise. Na leitura do Quadro observa-se que a classificação para o critério G2.3, relativo à satisfação de expectativas, é ND, isto porque não foi possível a avaliação do esmo por falta de informação disponível.

Quadro 5.7. Classificações obtidas em cada critério no caso Danúbio referente à implementação da DQA.

Critérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	4
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	4
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	1
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	1
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	4
Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido	4

¹⁴ Informação disponível em: <http://www.danubebox.org>

Crítérios de Avaliação	Classificação
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
Assunto C – Representatividade	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	4
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	3
Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação	
Critério D1 - Interesse em informar o público	4
Critério D2 – Iniciativas de informação	4
Critério D3 – Aprendizagem social	3
Critério D4 – Resolução de conflitos	1
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	4
Critério E2 – Fase de inserção das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	2
Tema F – Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	1
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	4
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	1
Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	3
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	4
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo à satisfação de expectativas	ND
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	4
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	2
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	1
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições	2
Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	4
Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social	3
Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	ND
Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo	4

5.6.4 Avaliação do caso piloto da bacia do rio Ribble

A Figura 5.12 representa as classificações obtidas nos critérios que representam os factores de influência no processo participativo.

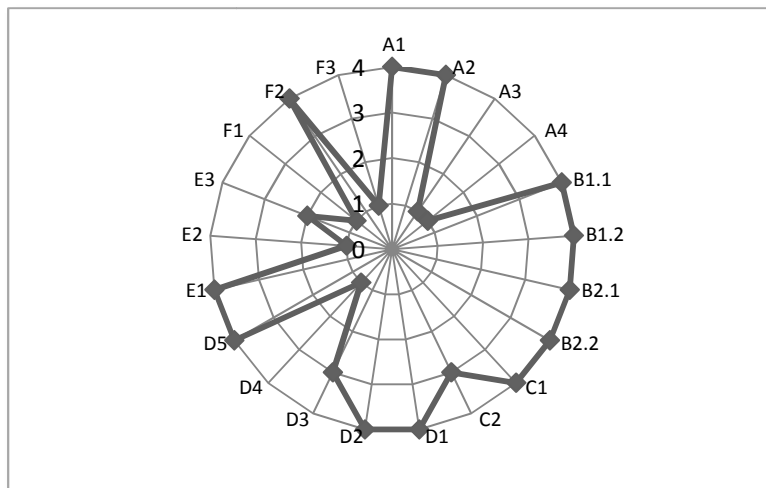


Figura 5.12. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto de implementação da DQA.

De destacar neste caso as iniciativas inovadoras, avaliadas pelo critério F2, com o objectivo de contextualizar o público da importância da preservação dos recursos hídricos, das obrigações impostas pela DQA e a forma como cada um pode dar o seu contributo. Assim o envolvimento do público no âmbito da implementação da Directiva tem sido conseguido com sucesso, considerando os objectivos pretendidos.

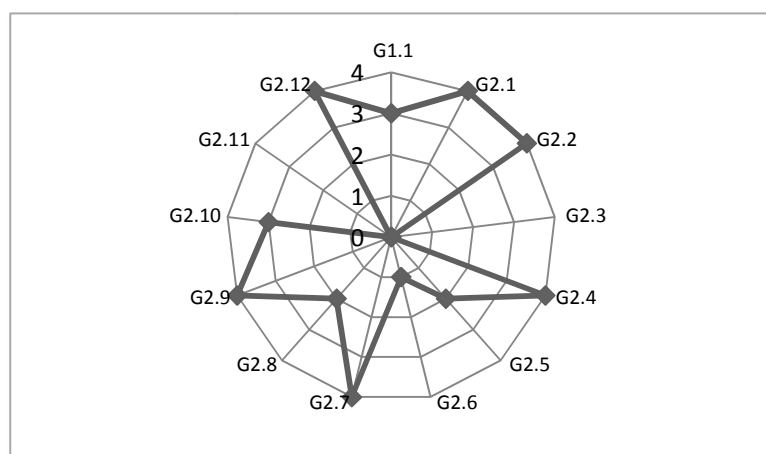


Figura 5.13. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do Danúbio no contexto de implementação da DQA.

Relativamente ao processo participativo desenvolvido na bacia do Danúbio com o intuito de responder às exigências da DQA não foi possível analisar os resultados uma vez que as consequências do processo ainda não são visíveis. Contudo tendo em conta a forma como se

desenvolveu, bem como os resultados do processo participativo desenvolvido na mesma bacia no âmbito da gestão de águas agrícolas, estima-se que serão alcançados resultados promissores na concretização dos requisitos da Directiva. No entanto a PP foi desenvolvida apenas ao nível da consulta o que limita o envolvimento das partes interessadas no processo.

5.7 SUB-BACIA HIDROGRÁFICA ALTA VALSUGANA

5.7.1 Contextualização

O caso em análise foi desenvolvido no vale alpino, situado a nordeste da Itália, Alta Valsugana, na Província de Trento. A Alta Valsugana tem uma área de 394,45 km² e uma população de 45 653 (ano 2004) habitantes, distribuídos ao longo de vinte diferentes municípios político (Lupo Stanghellini e Collentine, 2008).

O processo participativo teve lugar na sub-bacia Alta Valsugana e não numa bacia hidrográfica no seu todo. Esta escolha foi motivada pela facilidade inerente a trabalhar com uma área de menores dimensões. A sub-bacia compreende os lagos *Levico* e *Caldonazzo*, por ser considerada coerente do ponto de vista hidrológico, sendo que os referidos lagos são considerados as principais atracções turísticas da região. As diversas actividades de recreação e desportivas possíveis de realizar na água são a natação, vela, windsurf, mergulho e pesca. Contudo a sub-bacia apresenta um conjunto mais alargado de utilizações da água, para além do turismo e lazer, tais como a agricultura, pastagens, uso doméstico, produção de energia através de pequenas centrais hidroeléctricas e pequenas indústrias.

A Alta Valsugana é também bastante conhecida pelas suas termas e estâncias e algumas pequenas estações de esqui nas montanhas que cercam o vale. No entanto, o turismo se concentra na temporada de verão.

5.7.2 Problema ambiental

No passado recente, o vale tem tido sérios problemas relacionados à qualidade e quantidade da água. Os lagos e rios apresentaram graves problemas de poluição, podendo nomear-se a eutrofização do lago Caldonazzo como um exemplo. Durante o verão alguns municípios têm o problema da escassez de água em consequência do aumento do número de turistas. As centrais hidroeléctricas em alguns rios são responsáveis por problemas relacionados com a vida dos peixes e com os ecossistemas de uma forma geral (Lupo Stanghellini e Collentine, 2008).

Actualmente a maioria dos problemas foram mitigados. As acções que estiveram na base da diminuição dos problemas ambientais foram:

- o tratamento de todas as descargas de águas residuais,
- a utilização de menos pesticidas e fertilizantes por parte dos agricultores e

- a aprovação de uma regulamentação mais restrita no sentido de atenuar os problemas causados pelas centrais hidroeléctricas.

Desta forma foi conseguido um estado satisfatório no que respeita à qualidade da água, contudo possível de melhorar. A gestão dos recursos hídricos no sentido de melhorar a qualidade da água é, assim, um dos objectivos do processo de PP em estudo.

5.7.3 Importância do caso de estudo no âmbito da DQA

O processo pretendeu facilitar a implementação da DQA ao nível da bacia. A implementação de um plano de gestão da água no âmbito da DQA pode levar a conflitos no interior da bacia hidrográfica entre os diferentes grupos de interesse. Contudo quando se incluem as partes interessadas no desenvolvimento de planos de gestão, para além de se seguirem as directrizes da DQA, torna-se possível alcançar resultados mais adaptados localmente e com o consenso dos interessados.

5.7.4 Evolução do processo de PP

A metodologia implementada, e que se encontra apresentada de seguida, teve como objectivo o suporte da prestação da participação do público no âmbito da DQA. No processo em análise foi pretendido incluir as partes interessadas nas decisões relativas à gestão da água.

Com o objectivo de envolver as partes interessadas no processo de PP foi implementada uma nova metodologia designada por modelo CATCH.

Apresentação do modelo CATCH

O modelo CATCH é uma ferramenta de suporte à decisão que visa facilitar a participação das partes interessadas na gestão dos recursos hídricos ao nível bacia hidrográfica. O modelo representa uma metodologia para estruturar o diálogo de forma a facilitar a participação das partes interessadas no processo de gestão.

Para a aplicação do modelo é necessário começar por escolher as partes interessadas. A aplicação do modelo propriamente dito é feita em duas partes, sendo que o primeiro passo é identificar os parâmetros socioeconómicos para a área de interesse. Os parâmetros não representam apenas gostos e preferências individuais, mas também, as preferências dos grupos de interesse, que estes indivíduos representam implicitamente. Desta forma pretende-se elaborar e avaliar as medidas destinadas a melhorar a qualidade da água na área.

O próximo passo é avaliar as relações entre os parâmetros. Qual o efeito que uma mudança num parâmetro tem sobre os demais parâmetros? Esta análise é realizada através da construção de uma série de matrizes com cada parâmetro indicado em cada eixo. A discussão, deliberação e avaliação dos efeitos, representado por matrizes descritas aqui, é o cerne do modelo (Collentine *et al*, 2005).

As relações são decompostas em dois componentes espaciais, os efeitos regionais e locais, além de mudanças positivas e negativas em parâmetros individuais para descrever a gama de relacionamentos.

Existem quatro tipos possíveis de efeitos na relação entre duas variáveis.

Um conjunto de parâmetros socioeconómicos (apoio local, biodiversidade, actividades recreativas, economia diversificada, cultura, balanço hidrológico e economia regional) deve ser utilizado como ponto de partida para a discussão, deliberação e avaliação pelos participantes do workshop. O resultado desta avaliação pode então ser utilizado para a definição dos efeitos representados pelas matrizes (Collentine *et al*, 2005).

Desenvolvimento do processo participativo na bacia Alta Valsugana

O primeiro passo foi a identificação das partes interessadas, utilizando uma nova metodologia de análise de actores. O processo de análise das partes interessadas foi realizado em três fases distintas. A metodologia começou por ser testada e executada por um grupo de peritos, depois foi testada e executada por representantes de conselhos municipais da sub-bacia hidrográfica e por fim foi executada pelas partes da sub-bacia (Lupo Stanghellini e Collentine, 2008).

O passo seguinte para a implementação da metodologia de identificação foi o preenchimento de um questionário com uma lista de interessados. Primeiro os peritos e em seguida os interessados na área classificaram de 1 (baixo) a 5 (elevado) a lista de interessados. Para esta classificação consideraram quatro atributos, o poder, a legitimidade, a urgência e a proximidade. As pontuações obtidas permitiram dividir os interessados em três níveis de envolvimento no processo participativo. Neste sentido os interessados que obtiveram pontuações iguais ou superiores a 3 foram considerados definitivos e portanto os indicados para participar ao nível do envolvimento activo. Encontraram-se assim os participantes a envolver na implementação do modelo CATCH.

Contudo é importante referir que os restantes classificados foram ainda divididos em dois níveis:

Avaliação da Qualidade de Processos e Ferramentas de Participação na Gestão da Água

- os que obtiveram dois ou três pontos de atributo igual ou superior a 3 foram classificados como expectantes (nível adequado de participação é a consulta, devendo ser consultados para obter informações úteis e opiniões);
- os que obtiveram no máximo uma classificação 3 foram considerados latentes (nível adequado de participação é a informação, devendo ser informados).

Com os participantes escolhidos foi decidido dividi-los em dois grupos e portanto aplicar o modelo CACTH duas vezes. Cada grupo participou em três reuniões que se realizaram em dias de semana depois do horário laboral. A aplicação do modelo foi realizada de forma muito semelhantes para os dois grupos, contudo e como seria de esperar houve uma variação dos parâmetros identificados por cada grupo o que originou uma lista de medidas diferentes.

O primeiro grupo foi constituído por representantes dos 12 concelhos municipais da área e o segundo grupo era composto por agentes heterogêneos.

A primeira reunião realizada, na primavera de 2006, com ambos os grupos teve um desenvolvimento idêntico, começando com a exposição de conceitos relativos à DQA, à PP, ao modelo CATCH e à descrição do processo de implementação. Foram ainda apresentados mapas e dados com o intuito de dar às partes interessadas uma panorâmica sócio-económica-ambiental da sub-bacia. A etapa seguinte foi definir um conjunto limitado de parâmetros. Para esta definição o facilitador pediu às partes interessadas para pensar sobre os usos da água, funções e valores em relação à sub-bacia. De destacar que o primeiro grupo decidiu introduzir a componente ambiental à socioeconómica de forma a tornar os parâmetros mais completos e abrangentes.

Apresenta-se em seguida as listas de parâmetro encontradas nos diferentes grupos. Uma vez que o modelo CATCH visa a construção de consenso, as listas de parâmetros apresentadas na tabela 5.8 representam um acordo geral.

Quadro 5.8. Lista dos principais parâmetros e respectivas definições realizados pelos grupos de cada aplicação do modelo CATCH.

Grupo 1	Grupo 2
Uso doméstico: água potável para uso doméstico e sanitário	Purificação: processos destinadas a restabelecer a qualidade da água
Utilização para actividades agrícolas: irrigação	A qualidade da água (química, física e biológica): com respeito aos limites e parâmetros estabelecidos pela regulamentação em vigor
Uso para o turismo e recreação: atractividade da paisagem, o uso para recreação e actividades desportivas	A pressão turística
Use de resultados para processamento de actividades de trabalho: refrigeração	Uso ou consumo de água: a água usada para fins domésticos ou actividades económicas
Biodiversidade: riqueza de espécies animais e vegetais	Paisagem e uso recreativo da água: uso da água e do ambiente para recreação
Vulnerabilidade de fontes (qualidade): a manutenção da qualidade actual	Fluxo dos rios
A escassez de água (quantidade): a escassez de água	Impermeabilidade do solo

A segunda reunião, em ambas as aplicações do modelo, começou com o pedido de alguns participantes no sentido de fazer algumas mudanças na lista de parâmetros. Como resultado foram realizados pequenos ajustes às listas de parâmetros. O objectivo da segunda reunião foi a realização de dois conjuntos de matrizes, sendo que um descreve o efeito que uma mudança positiva, num determinado parâmetro, tem sobre todos os outros e a segunda descreve como o efeito de uma variação negativa de um parâmetro afecta todos os restantes. Os efeitos da alteração de um parâmetro nos restantes puderam ser representados em quatro categorias: efeito positivo, efeito negativo, efeito insignificante e efeito indeterminado. Dado que os parâmetros para cada grupo eram diferentes as matrizes alcançadas também foram diferentes, no entanto o desenvolvimento das reuniões foi idêntico.

A terceira reunião começou com alguns comentários aos parâmetros. No primeiro grupo houve alterações de definições e no segundo grupo houve uma alteração de alguns parâmetros das matrizes. Nesta última reunião o facilitador convidou os interessados a pensar nas relações demonstradas pelas matrizes com o objectivo de elaborar um conjunto limitado de medidas para a gestão das águas da sub-bacia hidrográfica. De destacar que a reunião do grupo 1 foi mais activa e animada o que pode ser justificado pelo facto de os participantes já se conhecerem uma vez que vivem na área de interesse, enquanto os membros do segundo grupo são técnicos que não se conheciam o que não vivem na área. Da última reunião resultou, em cada grupo, uma lista de medida apresentada na tabela seguinte.

Quadro 5.9. Lista de medidas de gestão da água elaboradas pelos grupos de cada aplicação do modelo CATCH

Grupo 1	Grupo 2
Melhorar a percepção dos cidadãos	Manutenção de um bom sistema de recolha de resíduos (para evitar o abandono de resíduos)
Incentivos para melhorar a tecnologia	Melhorias no sistema de tratamento de água
A nova política de preços (aumento do preço da água quando o consumo de água ultrapasse um determinado montante)	Monitorização da disponibilidade de água
Redução de perdas de água	Melhorias no sistema de irrigação
Criação de uma ampla rede de distribuição de água na bacia (em vez das actuais rede municipal de distribuição de água)	Suporte de actividades para informar os turistas e residentes (para torná-los conscientes dos problemas ambientais)
A instalação de turbinas sobre os canais da rede de distribuição de água, a fim a recuperar energia	Restauração (definido como o retorno a uma condição natural) de solos artificiais
A redução do tráfego	Controle da canalização das águas pluviais (recolha e sedimentação)
Melhorias na pesquisa científica e tecnológica que levaria a uma diminuição de poluentes, fertilizantes e pesticidas	Protecção das zonas húmidas
Prorrogação, ampliação da estação turística, a fim de difundir a pressão turística ao longo dos meses	Promoção da investigação sobre a definição de métodos para avaliar a capacidade de recarga e o equilíbrio ambiental da área
Limites e restrições à expansão urbana e industrial (classificação das áreas com problemas ambientais graves)	

Fonte: (Lupo Stanghellini e Conllentine, 2007) e (Lupo Stanghellini e Conllentine, 2008)

Desta forma conseguiu-se envolver as partes interessadas antes do desenvolvimento dos planos de gestão da água imposto pela directiva. Outro objectivo que esteve na base deste processo participativo foi evitar os conflitos no interior da bacia entre os diferentes grupos em consequência da implementação dos planos da bacia (Lupo Stanghellini e Conllentine, 2008).

Em relação ainda à análise dos grupos de forma comparativa, observou-se que o grupo 1 foi mais assíduo e participativo do que o grupo 2.

5.7.5 Resultados do processo de PP

Verificou-se que no início da segunda e terceira reunião os participantes tinham pensado na reunião anterior e vinham com sugestões novas. Esta atitude por parte dos participantes revelou interesse no modelo, mostrou que acreditavam no projecto e que poderiam ser úteis e que estavam a fazer o seu melhor (Lupo Stanghellini e Collentine, 2007). As partes interessadas sentiram responsáveis pela gestão da água e acreditaram na importância do seu envolvimento e

da sua contribuição. Este aspecto motivou os participantes, o que teve como consequência o bom funcionamento do processo.

5.7.6 Aplicação do modelo ao caso apresentado

A tabela seguinte apresenta as classificações obtidas para cada critério, podendo as mesmas variar entre 1 que corresponde à pior opção ou à opção menos relevante e 4 que corresponde à melhor. De notar que a classificação com a sigla ND indica que não foi encontrada informação que permitisse avaliar o critério, e a classificação com a sigla NA corresponde a um critério não aplicável no contexto do processo de PP.

Quadro 5.10. Classificações obtidas em cada critério no caso Valsugana.

Critérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	4
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	1
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	1
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	4
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	NA
Critério B1.2 - Ponto da implementação da directiva em que o processo vai ser desenvolvido	3
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
Assunto C – Representatividade	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	4
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	2
Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação	
Critério D1 - Interesse em informar o público	3
Critério D2 – Iniciativas de informação	ND
Critério D3 – Aprendizagem social	3
Critério D4 – Resolução de conflitos	4
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	4
Critério E2 – Fase de inserção das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	4

Critérios de Avaliação	Classificação
<i>Tema F – Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas</i>	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	1
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	4
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	1
<i>Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública</i>	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	4
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	4
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo à satisfação de expectativas	4
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	4
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	2
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	1
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições	2
Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	4
Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social	3
Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	4
Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo	4

Numa primeira análise à tabela 5.10 é possível contactar que o processo apresenta, em geral, resultados muito positivos.

5.7.7 Avaliação do caso piloto da bacia Alta Valsugana

A primeira seguinte permite perceber o resultado da análise de cada factor de influência do processo, isto é ajuda a entender o desenvolvimento do processo. A segunda Figura mostra os resultados conseguidos com o processo participativo.

A Figura 5.14 é representativa do favorável desenvolvimento e concretização do processo. De destacar o eficaz envolvimento das partes interessadas que é um dos grandes responsáveis pelos bons resultados obtidos.

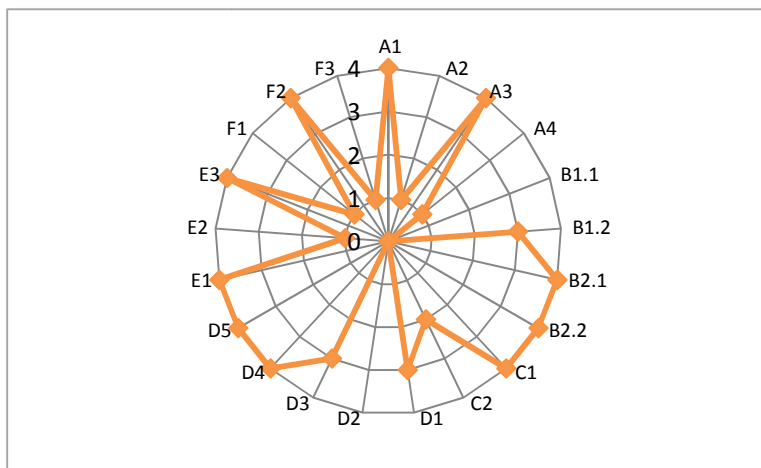


Figura 5.14. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na sub-bacia Alta Valsugana.

Com o critério A2, que analisa a existência ou não de acontecimentos relevantes ao nível da participação pública, compreende-se que não havia uma cultura participativa na região o que vem enaltecer o desenvolvimento conseguido durante o processo participativo.

Relativamente ao critério A4, que se refere à possível “existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública”, não se observou na literatura consultada qualquer indício de que pudessem surgir conflitos que influenciassem o desenvolvimento do processo. Contudo é importante referir que um dos objectivos do processo foi evitar que num futuro próximo surgissem conflitos em resultado da aplicação da DQA.

Com o critério F1, compreende-se que as pessoas não se manifestaram em relação à forma como gostariam de participar. Contudo o processo promoveu o factor inovação, analisado com o critério F2, com a possibilidade dada às pessoas de identificarem aqueles que consideraram importantes envolver no processo. Esta possibilidade não só ajudou a encontrar as partes a envolver como promoveu o interesse em participar, tendo sido um factor de extrema importância para o desenvolvimento do processo.

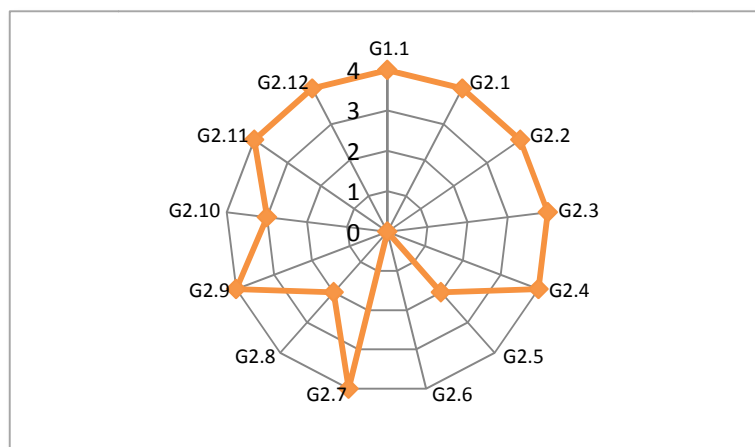


Figura 5.15. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na sub-bacia Alta Valsugana.

Os resultados alcançados são muito proveitosos tanto no âmbito da concretização dos objectivos como no acréscimo dos conhecimentos das partes interessadas em relação ao meio hídricos, às obrigações legais e à sua importância enquanto membros da sociedade.

5.8 BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO GUADIANA

5.8.1 Contextualização

O rio Guadiana nasce nas lagoas de Ruidera em Espanha, a 1700 m de altitude, percorrendo cerca de 810 km até à foz, no oceano Atlântico, junto a Vila Real de Santo António. Em Portugal, o rio tem um desenvolvimento total de 260 km, dos quais 110 km delimitam a fronteira (Instituto da Água, 2009).

A bacia hidrográfica do rio Guadiana é uma bacia transfronteiriça partilhada por Portugal e Espanha. A sua área total corresponde a 66 800 km², dos quais 11 613 km² estão em território português. A bacia hidrográfica portuguesa do rio Guadiana corresponde a uma área de 11 582 km², constituindo a quarta maior bacia hidrográfica da Península Ibérica.

Nas características da albufeira será interessante referir o nível de pleno armazenamento à cota 152 m.

A bacia inclui ou intercepta 34 concelhos, dos quais apenas 11 estão totalmente integrados na bacia. Os limites físicos da bacia não são limites administrativos, uma vez que esta cruza aglomerados urbanos importantes, como é o caso das áreas urbanas de Évora, Beja e Portalegre (IBERAQUA, 2003).

As actividades económicas, cuja utilização de água é mais significativa, na bacia hidrográfica do Guadiana em território nacional são a agricultura e a indústria transformadora. A sua importância revela-se também a nível da empregabilidade, dado corresponderem a 25% do emprego na bacia (Relatório, 2009). Este aspecto apresenta-se extremamente relevante uma vez que a área abrangida pela bacia hidrográfica do Guadiana se caracteriza por um fraco dinamismo demográfico, traduzido numa perda progressiva e generalizada de população ao longo dos últimos anos (IBERAQUA, 2003). Neste âmbito a água é um importante factor de produção, contudo apresenta-se também bastante relevante para o consumo humano e necessidades ao nível do turismo.

Necessidade e importância do projecto

Em Portugal, a região mais afectada pela escassez de água e pelo stress hídrico corresponde em grande parte à bacia hidrográfica do rio Guadiana. Nesta região a procura de água aproxima-se da oferta disponível (em ano médio), o que causa situações de grande pressão e até de ruptura, nomeadamente quando ocorrem Secas. Este contexto é agravado:

- pelo carácter semi-árido do clima;
- pelos problemas de desertificação existentes;
- pela forte pressão exercida por parte das actividades humanas sobre os recursos naturais (seja sobre a água, o solo ou a biodiversidade).

Neste sentido compreende-se a necessidade de construção da barragem do Alqueva no rio Guadiana. Sendo um dos seus principais objectivos a disponibilidade hídrica para o regadio em toda a região do Alentejo, colmatando assim as necessidades de água e desenvolvendo económico na região. O projecto de Alqueva veio provocar profundas alterações na paisagem e pretende criar na região novas oportunidades e potencialidades, tendo como grandes objectivos:

- Constituir uma reserva estratégica de água;
- Garantir o abastecimento de água ao público;
- Produzir energia hidroeléctrica;
- Promover o desenvolvimento agrícola;
- Promover o desenvolvimento do turismo de recreio e lazer.

A construção do empreendimento e a sua exploração permitem dinamizar o mercado de emprego regional. Cria-se a possibilidade de alterar progressivamente o modelo de agricultura no sul do país, disponibilizando uma grande área de rega para o Alentejo central e baixo Alentejo, combatendo assim a desertificação física.

Constituir de uma reserva estratégica de água que permita atender às necessidades actuais e futuras da região, garantindo o abastecimento regular de água às populações, indústrias e agricultura e reforço dos actuais reservatórios. Reforçar a capacidade instalada para produção de energia hidroeléctrica.

A água da bacia tem falta de aptidão qualitativa, situação que se agrava com a redução dos escoamentos provenientes de Espanha. As actividades mais directamente afectadas pela redução dos caudais provenientes de Espanha são a rega e a pecuária. Este facto, acrescido da ocorrência de sucessivos anos de seca, tem comportado sérias dificuldades na satisfação das necessidades mínimas de água (IBERAQUA, 2003).

5.8.2 Problema ambiental

O problema ambiental que se coloca é a poluição da água, tanto águas de superfície como águas subterrâneas. As elevadas cargas poluentes provenientes de Espanha apresentam-se como factor potenciador da diminuição da qualidade da albufeira do Alqueva.

Em relação à situação em Portugal, a qualidade das águas subterrâneas é influenciada pelos (IBERAQUA, 2003):

- efluentes agrícolas, provindos das suiniculturas e boviniculturas e que representam 80% da poluição da bacia;
- efluentes industriais, que representam 90% da carga total de azoto na bacia;
- Efluentes urbanos, partes dos 182 sistemas de águas residuais não dispõem de tratamento;
- Salinização, problemas nos aquíferos.

A qualidade das águas de superfície são influenciadas pelos:

- Efluentes urbanos;
- Efluentes industriais;
- Eutrofização da albufeira;
- Resíduos sólidos urbanos.

Outro problema, tal como foi referido no ponto anterior, diz respeito às secas na região.

Contra-indicações ambientais e sociais do projecto

A nível ambiental o projecto leva a inundações de uma grande área o que tem consequências ao nível da biodiversidade.

Foi discutida uma alternativa ao nível de pleno armazenamento alterando a cota de 152m para 147m. O estudo que analisou esta alternativa concluiu que reduziria em 26% a área do lago artificial (com benefícios consideráveis para a fauna e flora regionais), mas o volume útil seria reduzido em 36%. Contudo concluiu-se que o objectivo de criar um reservatório estratégico de água para a região do Alentejo não poderia ser cumprido com os 147 m nível de armazenamento, porque o volume útil seria insuficiente para enfrentar longos períodos de seca. O estudo acabou por não sugerir nenhuma grande modificação ao projecto, mas explicou claramente que o impacto global do projecto era extremamente dependente de sua gestão e da execução das acções para minimizar esses impactos.

As consequências sociais mais significativas são a inundações de uma aldeia completa, a Aldeia da Luz, o que obrigou à construção de uma nova aldeia e à mudança da população.

Desenvolvimentos políticos inerentes à aprovação e concretização do projecto

O Quadro seguinte pretende apresentar de forma sucinta alguns dos acontecimentos mais significativos ligados à aprovação e realização do projecto Alqueva.

Quadro 5.11. Cronograma de alguns acontecimentos relevantes no decorrer do projecto Alqueva.

Data	Acontecimento
1957	Projecto foi concebido como parte do Plano de Rega do Alentejo
1968	Celebração do Acordo Luso-Espanhol para utilização dos rios internacionais
1975	Projecto foi aprovado na sequência do acordo Luso-Espanhol
1977	Obras pararam devido a uma declaração negativa do Banco Mundial sobre os elevados custos de água estimados para a irrigação
1986	Portugal e Espanha tornaram-se membros da União Europeia (UE). O apoio financeiro da Comissão Europeia (CE) ao projecto tornou-se uma questão central no processo e um factor muito importante para a decisão de continuar com ele. Agricultura será regida pela Política Agrícola Comum (PAC).
1987	Primeiro estudo de impacto ambiental foi concluído, incluindo apenas a infra-estrutura da barragem do Alqueva
1990	Governo anuncia que o projecto de Alqueva vai prosseguir somente se a CE prestar apoio financeiro. A CE decidiu promover uma avaliação global do projecto, a fim de definir a base para uma decisão de prosseguir ou não com o Alqueva.
1992	Avaliação Global do projecto Alqueva foi concluída.
1993	Governo Português decidiu retomar o projecto. Criação de um órgão nacional de gestão – o Instituto da Água (INAG).
1994	Abertura do processo de discussão pública
1995	Reinício dos trabalhos após a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental Integrada do projecto de Alqueva e à criação da Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva (EDIA3).
1996	O Governo socialista, eleito no ano anterior, decide "avançar inequivocamente com o projecto" com ou sem financiamento comunitário. Contudo o apoio financeiro é finalmente aprovado e corresponde a 50% dos custos financeiros cedidos pela CE.
1997	EDIA elaborou um programa de gestão ambiental para o projecto de Alqueva, com o principal objectivo fazer uma contribuição decisiva para a correcta execução do projecto, promovendo um desenvolvimento ambientalmente sustentável da região do Alentejo
1998	Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas
2001	Plano de bacia do rio Guadiana do qual pertence o projecto Alqueva. O governo apresenta o Plano Nacional da Água o qual traz uma breve abordagem sobre as oportunidades de participação (participação, informação e co-responsabilidade) no domínio da gestão das águas, destacando além do CNA e dos Conselhos de Bacia, a Comissão de Gestão de Albufeira e os processos associados aos Planos de Especiais de Ordenamento do Território
2002	Encerramento a algumas portas da barragem do Alqueva dando assim início ao seu enchimento.

Fonte. (Lobo et al., 2002) e (Veiga, 2007)

A tabela anterior permite compreender que não se trata de um processo pacífico, tendo existido alguns avanços e recuos que representam a complexidade dos prós e contras do projecto.

5.8.3 Importância do caso de estudo no contexto da DQA

O processo participativo em análise foi desenvolvido num período anterior à aplicação da Directiva. Contudo para além dos temas discutidos, tais como a qualidade da água, foram desenvolvidas iniciativas no sentido de chamar o público a participar em programas de monitorização e de mitigação. Neste sentido o processo torna-se importante por alertar e tentar envolver as partes interessadas na gestão do meio hídrico.

5.8.4 Evolução do processo de PP

O processo de PP não teve uma importância significativa na decisão de aprovar o projecto. No entanto após a sua provação a participação do público foi fundamental para a implementação de programas de monitorização e de mitigação. Os estudos de impacto ambiental foram realizados em diferentes momentos do desenvolvimento do projecto. O terceiro estudo começou quando o governo já tinha decidido implementar o projecto do Alqueva o que limitou a avaliação de novas alternativas.

O processo de participação, a analisar, pretendeu avaliar o último estudo de impacto ambiental. No entanto foram realizados três estudos (Hill *et al.*, 2003):

- 1985/87 – primeiro estudo de impacto ambiental considerou os impactos da barragem do Alqueva e da central hidroeléctrica;
- 1992 – estudo de avaliação global do projecto do Alqueva considerou os impactos do projecto tendo em conta 24 alternativas diferentes. Neste estudo foram enfatizados os impactos económicos e financeiros e minimizados os impactos ambientais;
- 1994/95 – estudo de impacto ambiental integrado foi o mais abrangente. Houve a possibilidade de comparar alternativas do projecto usando um conjunto diversificado de componentes socioeconómicas e ambientais na análise.

O processo formal de avaliação de impacto ambiental foi iniciado, em 1994, quando a decisão de prosseguir com o projecto do Alqueva já tinha sido tomada. Como consequência, o foco de avaliação mudou para a importância de uma gestão ambiental global do projecto. A ênfase do processo participativo centrou-se na aplicação das medidas de compensação e mitigação que devem ser incluídas num programa de gestão global (Lobo *et al.*, 2003).

O processo de participação formal desenvolveu-se em duas fases distintas.

1ª Fase

Na primeira fase foi desenvolvido um debate público. Os temas em debate foram a barragem do Alqueva e a central hidroeléctrica. O processo de discussão pública ocorreu entre 27 de Junho e 5 de Agosto de 1994. Durante este período houve uma audiência pública em Alqueva (23 de Julho de 1994) promovido pela Empresa de Desenvolvidos e Infra-estruturas do Alqueva (EDIA) e com a presença dos coordenadores técnicos dos estudos de 1987 e 1992. As principais críticas, resultantes do processo participativo, estavam relacionadas com o Plano de Rega, uma vez que não existiu uma avaliação do mesmo no processo. A EDIA argumentou que planeou submeter o Plano de Rega a um processo formal de EIA num estado mais avançado no processo.

2ª Fase

A segunda fase do processo formal de participação foi relacionada ao terceiro estudo de impacto ambiental, estando de acordo com a lei portuguesa de avaliação de impacto ambiental, isto é o Decreto-Lei 186/90 de 6 de Junho de 1990. Desta forma os planos e projectos que, pela sua localização, dimensão ou características, sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente devem ser sujeitos a uma avaliação de impacto ambiental. Segundo o Artigo 4.º deve ser promovida “uma consulta do público interessado, de molde a permitir uma alargada participação das entidades interessadas e dos cidadãos na apreciação do projecto”, sendo que devem ser divulgados previamente os “estudos efectuados e respectivos resultados”¹⁵.

O processo de discussão pública do estudo de impacto ambiental do projecto “Estudo Integrado de Alqueva” teve início após a conclusão do estudo em 1995. Decorreu durante 30 dias, de 29 de Março a 12 de Maio. O estudo de impacto ambiental estava disponível para o público em diversas instituições, incluindo o Instituto Português para a Promoção Ambiental (IPAMB), duas direcções regionais do ambiente, a Comissão Regional de Coordenação do Alentejo e nas 23 municipalidades. Também esteve disponível um resumo não técnico do estudo para a consulta pública em 84 vilas. A divulgação do processo de discussão pública do estudo foi realizada através de notas de imprensa nos jornais e estações de rádio nacionais e regionais emitidas pelo proponente do projecto bem como a distribuição de panfletos e cartazes (Videira *et al.*, 2002).

Durante o processo realizaram-se duas audiências públicas, uma na cidade de Évora a 26 de Abril e a segunda em Beja a 27 de Abril de 1995.

¹⁵ O Decreto-Lei 186/90 foi consultado em: <http://www.povt.qren.pt/tempfiles/20080129091849moptc.pdf>

Nas sessões participaram 14 partes interessadas (incluindo 9 indivíduos em nome pessoal, 3 ONGA's e 2 representantes dos municípios), as quais inquiriram os proponentes do projecto e os membros da comissão da avaliação de impacto sobre várias questões e impactes. Os temas mais discutidos durante o processo de participação pública foram:

- o Plano de Rega,
- os aspectos relativos com a área ocupada pelo projecto e sua relevância,
- os impactes na fauna,
- os impactes da qualidade de água,
- a determinação dos fluxos ecológicos e
- os impactes socioeconómicos.

5.8.5 Resultados do processo participativo

A comissão de avaliação concluiu que houve uma resposta satisfatória por parte dos cidadãos neste processo. As principais conclusões derivadas da análise do processo de discussão pública foram organizadas em 5 tópicos, sendo eles o projecto, os comentários ao estudo de impacto ambiental, as questões relacionadas com a conservação da natureza, questões no âmbito socioeconómico e recomendações (Videira *et al.*, 2002).

5.8.6 Aplicação do modelo ao caso apresentado

O Quadro 5.12 reúne as classificações obtidas para os diferentes critérios em avaliação. Ao longo da avaliação existiram critérios que não apresentaram interesse para a avaliação do processo participativo, logo foram classificados com a sigla NA. Os critérios onde a informação disponível não era conclusiva foram classificados com a sigla ND.

Quadro 5.12. Classificações obtidas em cada critério no caso Alqueva.

Critérios em avaliação	Classificação
Tema A – Historial de factores que influenciam o processo participativo	
Critério A1 – Acontecimentos relevantes ao nível ambiental	4
Critério A2 – Acontecimentos relevantes ao nível da participação pública	1
Critério A3 – Existência de conhecimentos, por parte do público, em relação ao assunto a desenvolver no processo de PP, de forma generalizada por algum grupo de participantes	4
Critério A4 – Indício da existência de conflitos com potencial implicação na concretização do processo de participação pública	1
Tema B – Motivações à implementação do processo	
Subtema B1 – Cumprimento/Aplicação da Legislação	
Critério B1.1 - Cumprimento dos prazos e respectivas obrigações	NA
Critério B1.2 - Ponto da implementação da Directiva em que o processo vai ser desenvolvido	NA

Crítérios de Avaliação	Classificação
Subtema B2 - Desenvolvimento de um projecto ou resolução de um problema ambiental	
Critério B2.1 – Expectativas relativas ao processo participativo como veículo para a concretização do projecto ou resolução de um problema ambiental	4
Critério B2.2 – Compreensão de um problema ambiental	4
Assunto C – Representatividade	
Critério C1 – Metodologia formal de avaliação das partes interessadas	1
Critério C2 – Adesão por parte do público ao processo	2
Tema D - Objectivos a alcançar com o processo de participação	
Critério D1 - Interesse em informar o público	3
Critério D2 – Iniciativas de informação	2
Critério D3 – Aprendizagem social	1
Critério D4 – Resolução de conflitos	1
Critério D5 – Definição dos objectivos pretendidos com o processo participativo	4
Tema E - Nível de envolvimento no processo de participação	
Critério E1 – Desenvolvimento do processo participativo em relação à tomada de decisão	1
Critério E2 – Fase de inserção das pessoas no processo de participação pública	1
Critério E3 – Nível de envolvimento das partes interessadas no processo participativo	2
Tema F - Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas	
Critério F1 – Pessoas manifestaram a forma como gostavam de participar	1
Critério F2 – Aspectos ou actividades inovadoras	1
Critério F3 – Consideração de critérios de auxílio à escolha de plataforma a implementar	1
Tema G – Resultados, consequências e factores promovidos pelo processo de participação pública	
Subtema G1 – Outputs (Produtos)	
Critério G1.1 – Produtos do processo	4
Subtema G2 – Outcomes (Resultados)	
Critério G2.1 - Identificação de problemas	4
Critério G2.2 – Alcance de novas ideias, opiniões e sugestões	4
Critério G2.3 – Relativo à satisfação de expectativas	ND
Critério G2.4 – Conhecimentos e experiências do público	1
Critério G2.5 – Importância atribuída ao processo de participação pública na tomada de decisão	2
Critério G2.6 – Envolvimento dos participantes na concretização da tomada de decisão	1
Critério G2.7 – Alteração da percepção das questões ambientais	4
Critério G2.8 – Alteração da opinião a respeito das instituições	ND
Critério G2.9 – Resolução de conflitos entre as partes interessadas	4
Critério G2.10 – Relativo à aprendizagem social	1
Critério G2.11 – Eficácia da plataforma utilizada em relação aos objectivos pretendidos e às características da situação	4
Critério G2.12 – Conclusão e sucesso do processo	4

A análise da tabela anterior permite compreender que as classificações são muito heterogêneas, o que significa que não se trata de um processo desenvolvido de forma consistente de acordo como o modelo.

5.8.7 Avaliação do caso de estudo

A avaliação do processo participativo tem como base no Quadro 5.12 e será realizada em duas vertentes distintas. A primeira análise corresponde ao estudo dos factores de influência no desenvolvimento do processo. Na segunda pretende compreender-se os resultados alcançados com o processo participativo através dos critérios correspondentes.

A Figura 5.16 permite compreender os temas que não foram tão bem explorados. Devendo destacar-se a representatividade, os objectivos, o envolvimento e as plataformas. Um aspecto na origem do desenvolvimento apresentado é o facto de o processo participativo ter tido início quando a decisão já tinha sido tomada. Desta forma a motivação das partes interessadas, bem como o seu interesse em participar podem estar limitados.

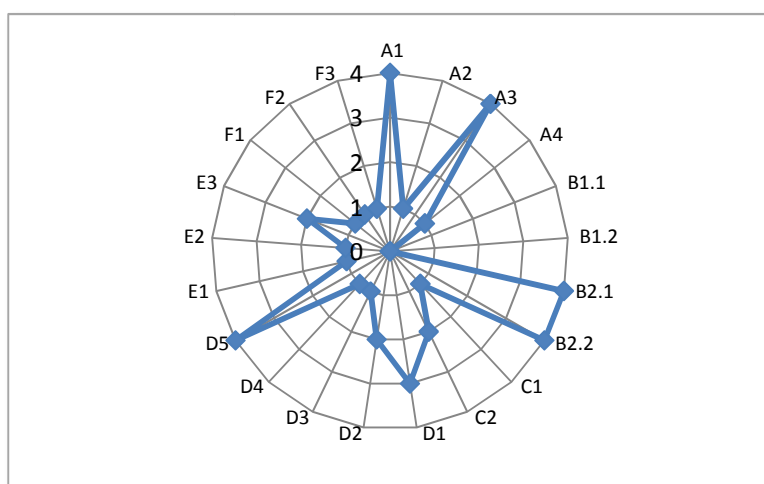


Figura 5.16. Factores de influência no processo participativo desenvolvido na Bacia do Guadiana em território português.

O projecto desenvolvido na bacia do rio Guadiana, embora não tenha usufruído da participação do público, foi um processo muito longo e de grande interesse a nível nacional o que revelou muitos aspectos do desenvolvimento do projecto ao público. Também as secas e o fraco desenvolvimento económico da região influenciavam a vida da população o que permite a existência de um conhecimento de causa. Houve um interesse em informar o público no sentido que este respondesse aos objectivos.

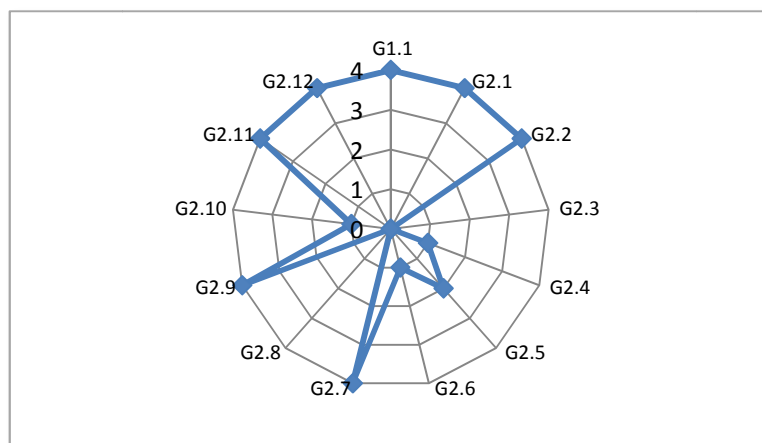


Figura 5.17. Resultados obtidos com o processo participativo desenvolvido na Bacia do rio Guadiana em território português.

Os resultados obtidos não foram muito abrangentes, no sentido de conseguir uma alteração da percepção do público em relação ao ambiente aquático, no entanto concretizaram o que era pretendido com o processo participativo. A informação disponível dificulta a análise do presente caso de estudo segundo os critérios do modelo pretendido uma vez que não permite tirar conclusões em relação a avaliação de alguns critérios.

6 AVALIAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO

6.1 ANÁLISE COMPARATIVA DA APLICAÇÃO DO MODELO AOS CASOS DE ESTUDO

A avaliação dos casos de estudo tem como objectivo permitir compreender se o processo participativo foi bem conseguido, para tal serão explorados três aspectos. No que respeita aos objectivos pretende-se compreender se foram atingidos, se o processo promoveu uma melhor compreensão dos problemas relativos à gestão da água, por parte dos participantes, e se as suas expectativas em relação ao processo foram cumpridas. A concretização dos objectivos é uma forma directa de avaliação do sucesso do processo de participação, no entanto a melhoria dos conhecimentos ambientais, nomeadamente no que respeita ao meio hídrico, e a satisfação das expectativas permite perceber o sucesso pelo ponto de vista dos participantes. O ganho ao nível das partes interessadas apresenta-se como um factor de extrema importância a ter em consideração para processos de participação no futuro e enquanto membros activos da sociedade.

De forma a poder avaliar é possível utilizar três fontes de informação. A primeira corresponde a documentação onde são referidas características de cada caso ou onde é desenvolvido, de forma mais pormenorizada o que aconteceu, desde os objectivos até às acções implementadas no sentido de concretizá-los. Como segunda fonte de informação, para avaliação, consideram-se os sítios na Internet destinados a informar o que foi feito bem como o progresso de um processo participativo. Para algumas questões, nomeadamente as relativas à opinião das pessoas em relação ao processo em que participaram, bem como as lições aprendidas ao nível da gestão da água. Para esta última questão, reconhece-se o interesse das fontes já mencionadas, contudo considera-se que uma avaliação mais consistente necessita das respostas e opiniões de quem esteve presente. Logo, para a recolha de informação relativa aos benefícios que cada indivíduo adquiriu torna-se pertinente a utilização de um questionário a realizar no final de cada processo. A presente avaliação tem como base os documentos e, apenas em alguns casos, sítios na Internet como fontes de informação relativa aos processos.

O quadro de avaliação quantitativa, obtido através da aplicação do modelo de avaliação aos processos de participação em análise, permite não só uma avaliação individual de cada caso, como também comparar todos os processos de PP em estudo. Desta forma são ainda destacadas as diferenças e semelhanças entre os casos, as quais podem ajudar a compreender os resultados. Com o conhecimento das características e desenvolvimentos de cada processo torna-se possível apresentar as lições sobre a qualidade dos processos e ferramentas de participação na gestão da água.

No quadro 6.1 apresentam-se os resultados da avaliação de cada critério para cada caso. A avaliação quantitativa é apresentada do valor 1 até ao valor 4, correspondendo para a generalidade dos temas 1 ao valor mais baixo e 4 à melhor classificação, isto é à melhor opção a tomar. Existem critérios que não foi possível avaliar, por falta de informação, estando identificados com a sigla ND (não disponível), ou porque simplesmente não tem interesse no contexto do processo em análise, estando estes últimos identificados com a sigla NA (não aplicável).

Quadro 6.1. Avaliação quantitativa dos casos de estudo

	Caso 1 Ribble	Caso 2 Dordogne	Caso 3 Rios	Caso 4 Ródano	Caso 5 Danúbio	Caso 6 Danúbio DQA	Caso 7 Valsugana	Caso 8 Alqueva
Tema A - Historial de factores que influenciam o processo participativo								
Critério A1	1	4	4	4	1	4	4	4
Critério A2	1	4	1	4	1	4	1	1
Critério A3	1	4	1	4	4	1	4	4
Critério A4	1	4	1	1	4	1	1	1
Tema B - Motivações à implementação do processo								
Subtema B1								
Critério B1.1	4	NA	ND	4	NA	4	NA	NA
Critério B1.2	4	NA	3	4	NA	4	3	NA
Subtema B2								
Critério B2.1	4	4	4	4	4	4	4	4
Critério B2.2	4	4	4	4	4	4	4	4
Tema C - Representatividade								
Critério C1	4	4	1	1	1	4	4	1
Critério C2	3	3	4	3	4	3	2	2
Tema D - Objectivos do processo de PP								
Critério D1	4	4	4	3	4	4	3	3
Critério D2	3	1	4	3	3	4	ND	2
Critério D3	3	3	3	3	4	3	3	1
Critério D4	1	4	1	1	4	1	4	1

	Caso 1 Ribble	Caso 2 Dordogne	Caso 3 Rios	Caso 4 Ródano	Caso 5 Danúbio	Caso 6 Danúbio DQA	Caso 7 Valsugana	Caso 8 Alqueva
Critério D5	4	4	4	4	4	4	4	4
Tema E - Nível de envolvimento								
Critério E1	4	4	4	4	4	4	4	1
Critério E2	1	1	1	1	1	1	1	1
Critério E3	3	3	4	3	3	2	4	2
Tema F - Plataformas Utilizadas e/ou Actividades Desenvolvidas								
Critério F1	4	1	1	1	1	1	1	1
Critério F2	4	4	4	4	1	4	4	1
Critério F3	3	1	3	3	3	1	1	1
Tema G - Resultados e consequências do processo de participação								
Subtema G1								
Critério G1.1	4	3	3	4	4	3	4	4
Subtema G2								
Critério G2.1	4	4	4	4	4	4	4	4
Critério G2.2	4	4	4	4	4	4	4	4
Critério G2.3	4	2	ND	ND	ND	ND	4	4
Critério G2.4	4	4	4	4	4	4	4	1
Critério G2.5	3	4	4	4	3	2	2	2
Critério G2.6	1	4	4	1	4	1	1	1
Critério G2.7	4	4	4	4	4	4	4	4
Critério G2.8	4	3	ND	ND	4	2	2	ND
Critério G2.9	4	2	4	4	4	4	4	4
Critério G2.10	3	2	4	4	3	3	3	1
Critério G2.11	4	3	4	4	4	ND	4	4
Critério G2.12	4	1	4	4	4	4	4	4

6.2 AVALIAÇÃO COMPARATIVA POR TEMA

6.2.1 Tema A

O tema A tem como principal objectivo descrever e comparar factores que podem alterar todo o decorrer de um processo participativo.

Em relação ao historial, isto é aos factores com potencial para interferir no desenvolvimento e concretização de um processo de PP, existem diferenças notórias nos casos em avaliação. Para análise da Figura 6.1 deve considerar-se que o valor 1 corresponde a um histórico com pouco relevância para o desenvolvimento de um processo e que o valor 4 representa um histórico que deve ser considerado uma vez que pode afectar a forma como as pessoas reagem ao processo. De forma a facilitar a leitura das Figuras seguintes designou-se por “Danúbio” o processo participativo desenvolvido na bacia do rio Danúbio no âmbito da gestão da água agrícola, no contexto da DQA, e por “Danúbio DQA” o processo posteriormente desenvolvido na mesma bacia com o intuito de responder às exigências da Directiva-Quadro da Água.

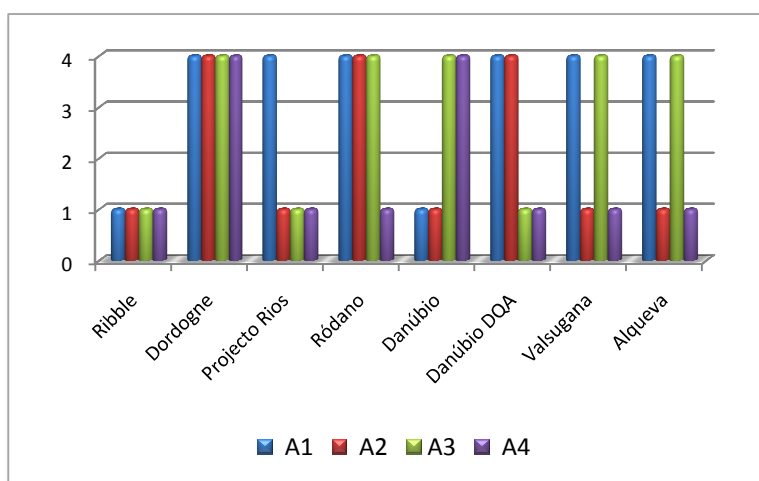


Figura 6.1. Avaliações dos critérios relativos ao tema A para todos os casos em análise.

No caso referente à bacia do rio Ribble, entende-se que não existem factores com valor significativo para influenciar o processo. Contrariamente, no caso desenvolvido na bacia do rio Dordogne, existem antecedentes ao nível ambiental, uma cultura de participação, conhecimentos por parte do público de interesse para o processo participativo e a existência de conflitos a ter em consideração. Nesta situação existe um processo que tem um passado a considerar, uma vez que pode influenciar o desenvolvimento do mesmo e por conseguinte a concretização dos objectivos pretendidos.

No Projecto Rios, desenvolvido em Cantabria, existe apenas um histórico em relação a problemas ambientais. O processo participativo desenvolvido na bacia do rio Ródano conta com um histórico ambiental, uma cultura de participação bem como conhecimentos do público relevantes para o desenvolvimento do processo.

O processo participativo ocorrido na bacia do rio Danúbio conta com os conhecimentos do público que são importantes considerar, bem como o forte potencial para a existência de conflitos. A implementação do processo participativo na Bacia do Rio Danúbio de forma a responder às exigências da DQA, apresenta um histórico relativo ao caso onde foi desenvolvido um processo participativo no âmbito da gestão de recursos hídricos agrícolas. Em situações como a do segundo caso desenvolvido na bacia do Danúbio é imprescindível conhecer todo o desenvolvimento do processo participativo anterior, de forma a usufruir dos conhecimentos adquiridos.

O caso da bacia Alta Valsuana, e o caso da bacia do Alqueva, contaram com antecedentes relevantes ao nível ambiental e com os conhecimentos dos possíveis interessados.

De uma forma geral, à excepção de caso Ribble todos os outros apresentam importantes factores de contextualização do processo, no sentido de poderem influenciar o desenvolvimento e sucesso do mesmo.

6.2.2 Tema B

O tema B refere-se às motivações que levaram ao desenvolvimento do processo participativo, sendo este subdividido em dois subtemas. O primeiro refere-se às obrigações legais e o segundo à resolução de um problema ambiental ou desenvolvimento de um projecto.

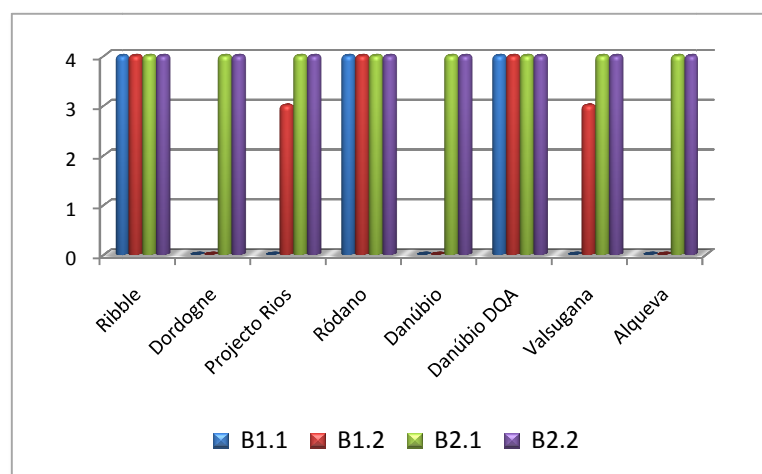


Figura 6.2. Avaliações dos critérios relativos ao tema B para todos os casos em análise.

Tanto o caso referente à bacia do Dordogne, como o caso referente à bacia do Alqueva, não foram motivados por obrigações legais, mas sim por problemas ambientais e um processo de avaliação de um projecto, respectivamente.

Os restantes foram impulsionados pela DQA, ou mostram-se relevantes no contexto da mesma. O processo desenvolvido na bacia do rio Ribble, do rio Ródano e no rio Danúbio DQA, tiveram como impulsionador a DQA. O Projecto Rios, o caso desenvolvido na bacia do Dordogne e o caso Danúbio, relativo à gestão dos recursos hídricos agrícolas, foram motivados pela necessidade de resolução de problemas ambientais.

Neste sentido, é importante tentar compreender se as diferentes motivações têm implicações relevantes ao nível do empenho, por parte dos promotores do processo, para o desenvolvimento do mesmo. Depreende-se que se o caso Dordogne tivesse sido desenvolvido no sentido de cumprimento da uma legislação ambiental teria uma obrigação explícita de executar o que ficou decidido com a conclusão do processo, podendo ser prejudicado caso não o fizesse.

6.2.3 Tema C

O tema C analisa a representatividade, isto é a existência de uma metodologia formal de avaliação das partes a envolver e o nível de adesão por parte do público ao processo.

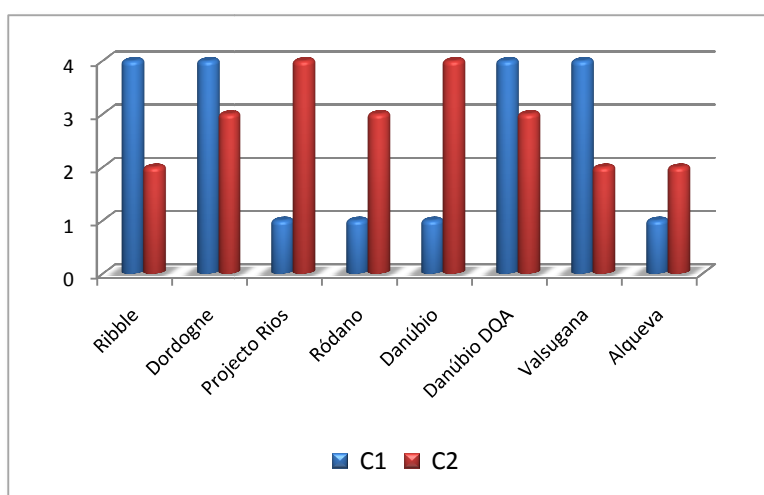


Figura 6.3. Avaliações dos critérios relativos ao tema C para todos os casos em análise.

Os casos referentes ao Ribble, Dordogne, Danúbio DQA e Alta Valsugana, apresentam uma metodologia formal de avaliação de *stakeholders*. Nos restantes casos não foi desenvolvida uma forma para identificar quem devia ser envolvido no processo. A existência de uma metodologia de avaliação que permita compreender quem deve ser convidado a participar permitiu envolver as partes interessadas mais relevantes para o processo, quer pelos seus conhecimentos quer pela

forma como o resultado do processo pode alterar a sua vida. Consequentemente cria-se a oportunidade de serem envolvidos todos os interessados.

A adesão do público ao processo permite compreender o primeiro impacto que o mesmo causou, bem como a diversidade de pessoas a quem o processo motivou. O caso do Projecto Rios e os casos da bacia do Rio Danúbio apresentaram uma adesão mais abrangente, pelo menos numa fase inicial do processo. De salientar que o caso Danúbio DQA, embora tendo apresentado resultados muito positivos e onde os participantes se mostraram extremamente motivados, não envolveu um grande número de pessoas. Observou-se ainda uma diminuição do número de participantes ao longo do desenvolvimento do processo, o que evidencia a importância de ajustar o desenvolvimento do processo participativo às necessidades do público envolvido. No caso Alqueva também não se verificou uma grande afluência de participantes, talvez pelos conhecimentos relativos à PP ainda se encontrarem pouco desenvolvidos no país ou pelo facto da decisão de realizar o projecto já ter sido tomada, podendo a mitigação das consequências do projecto não ser um factor motivador para a PP.

6.2.4 Tema D

O tema D pretende analisar os objectivos a alcançar com o processo participativo. Os objectivos são um ponto preponderante para posteriormente compreender o sucesso do processo. Para além dos objectivos propriamente ditos é também importante compreender o que se pretende conseguir ao nível da informação e da aprendizagem social, por se considerarem factores de extrema importância para o sucesso do processo participativo.

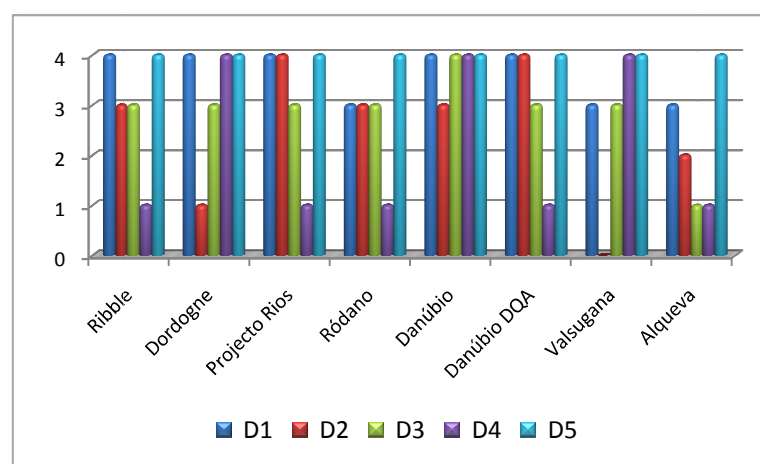


Figura 6.4. Avaliações dos critérios relativos ao tema D para todos os casos em análise.

Nos casos estudados nem sempre foi possível compreender as iniciativas e o interesse em informar o público. Assim, à excepção dos casos Ródano, Alta Valsugana e Alqueva, observa-se

uma tentativa, por parte dos responsáveis, em manter as partes informadas. Nos três casos mencionados não existe uma tentativa constante em manter a circulação de informação. Também existem diferenças com respeito à forma como se pretende distribuir informação, assim nos casos referentes ao Projecto Rios, à Bacia do Dordogne e do Danúbio existe uma forma mais individual de fornecer informação, enquanto no caso Ribble a distribuição de informação é feita de forma generalizada para chegar ao maior número de pessoas possível.

Quanto à aprendizagem social existem diferenças relativas às iniciativas que cada caso desenvolveu no sentido de aumentar os conhecimentos das partes em relação ao assunto de interesse. O caso Danúbio foi o que conseguiu a pontuação máxima neste sentido, enquanto os casos Ródano e Alqueva não promoveram a aprendizagem social como um resultado indirecto. Todos os restantes casos fornecem informação no sentido de melhorar os conhecimentos do público.

Os casos Dordogne e Danúbio tiveram como objectivo a resolução de conflitos existentes ou com grande probabilidade de surgir, dadas as características dos mesmos. No entanto, é importante referir que no caso “Danúbio DQA” não existiu uma preocupação explícita com respeito ao aparecimento de conflitos, talvez pelas questões desenvolvidas ou pela existência de um caso anterior. Em relação aos outros casos em avaliação não existiu uma necessidade prévia de resolver conflitos existentes ou grande possibilidade de se desenvolverem. No entanto, é importante referir que, apesar de a resolução de conflitos não ser um objectivo, o processo participativo que ocorreu na bacia Alta Valsugana foi desenvolvido como forma de limitar o aparecimento de conflitos com a implementação da DQA.

Uma forma de compreender a importância atribuída, desde início, ao processo participativo é saber o grau de relevância dos objectivos, que se pretendem alcançar com processo, em relação à tomada de decisão. Verifica-se que a todos os processos foi atribuída importância no sentido de auxiliarem a tomada de decisão ou agruparem informação que sirva de base para a mesma, pelo que todos apresentam a classificação máxima. No entanto, na situação referente ao Alqueva é importante sublinhar que embora tenha sido atribuída importância em relação ao objectivo do processo participativo não foi procurada a colaboração do público para as decisões relativas à realização do projecto já aprovado. Ainda neste contexto é importante compreender se foram apresentados de início os objectivos ou mesmo se estes foram discutidos com as partes interessadas. Nos casos em avaliação os objectivos foram apresentados às partes interessadas.

6.2.5 Tema E

O nível de envolvimento no processo participativo é analisado através do tema E. Pretende compreender-se em que ponto da tomada de decisão foi desenvolvido o processo participativo, a fase em que as pessoas foram envolvidas no processo de PP e o seu nível de envolvimento.

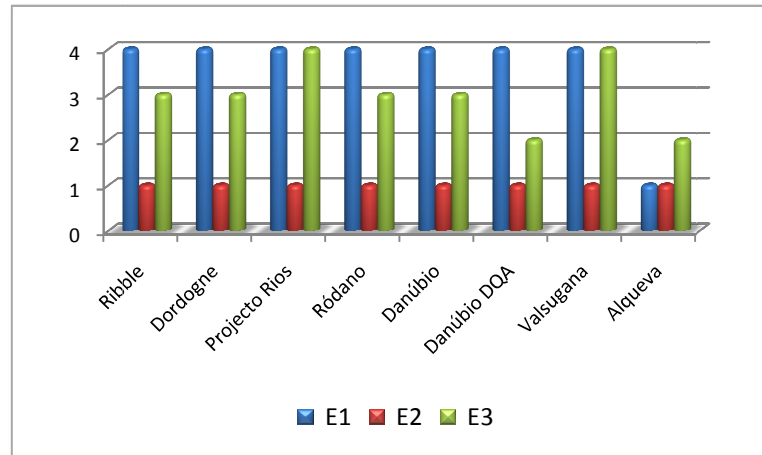


Figura 6.5. Avaliações dos critérios relativos ao tema E para todos os casos em análise.

Com excepção do caso Alqueva, todos os restantes casos em análise foram iniciados quando ainda não tinham sido tomadas quaisquer decisões e portanto todas as opções estavam ainda em aberto. Em relação ao caso da bacia do Alqueva é importante salientar que a decisão de avançar com o projecto já tinha sido tomada, assim no momento do processo participativo estava em discussão as formas de minimizar os impactos do projecto.

Relativamente à fase de envolvimento das partes interessadas no processo também esta é coincidente em todos os casos, dado que todos começaram no início da implementação do processo de participação.

Os casos relativos ao Projecto Rios e Alta Valsugana foram os que apresentaram um nível mais elevado de envolvimento das partes interessadas no processo de participação. Os casos do Danúbio DQA e Alqueva, apresentaram apenas o nível de consulta que, como foi referido na revisão de literatura, não corresponde a uma participação efectiva. Em todos os restantes casos existiu um envolvimento efectivo na tomada de decisão.

6.2.6 Tema F

O tema F pretende analisar três aspectos:

- se foi dada a oportunidade às pessoas para se manifestarem em relação à forma como gostariam de participar;
- a existência, ou não, de actividades inovadoras;
- a consideração de aspectos que conduziram à selecção da plataforma.

A escolha da plataforma é fundamental para a concretização dos objectivos pretendidos, uma vez que se trata do modo como as pessoas são chamadas a participar, seja de forma mais activa ou passiva. Uma escolha menos adequada de acordo com os objectivos e com o contexto de desenvolvimento do processo participativo pode comprometer o esforço dos responsáveis e dos participantes. As consequências podem fazer sentir-se a curto ou a longo prazo o que põe em causa processos futuros, nomeadamente no que respeita à confiança do público, a qual é um factor importantíssimo para o seu envolvimento no processo.

A Figura 6.6 identifica o caso Ribble como o mais completo relativamente aos aspectos analisados no tema F e o caso Alqueva com pouco desenvolvimento no contexto do tema analisado.

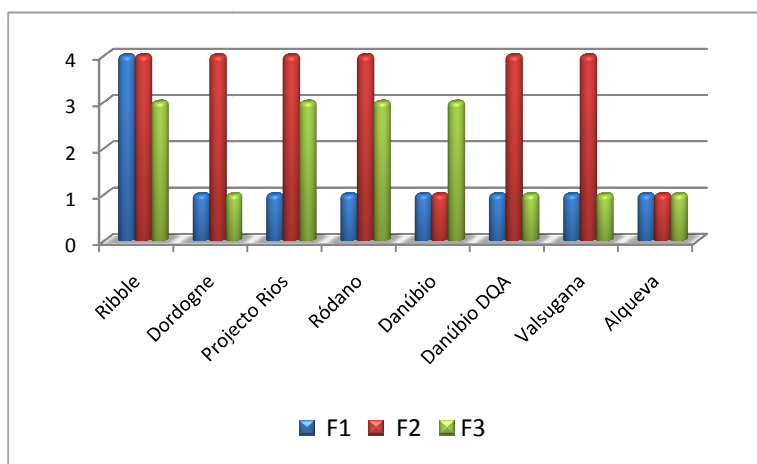


Figura 6.6. Avaliações dos critérios relativos ao tema F para todos os casos em análise.

Apenas no caso desenvolvido na Bacia do Rio Ribble houve consulta no sentido de compreender a forma como as pessoas gostavam de participar. Nos restantes casos foi incutido ao público a forma como deveria ser envolvido no processo assim como o modo como deveriam participar no mesmo, havendo de imediato uma imposição. Esta restrição apresenta-se relevante no contexto da motivação das partes interessadas em colaborar no processo participativo.

Nos casos referentes ao Ribble, ao Dordogne, ao Projecto Rios e à bacia Valsugana foram implementados aspectos inovadores, factor que enriquece o processo. Explorar o envolvimento do público sob diferentes vertentes ajuda a compreender o que cativa mais as pessoas e o que promove os conhecimentos no sentido de se conseguir definir um caminho base para o desenvolvimento de um processo participativo.

A avaliação da plataforma só é possível com o conhecimento dos resultados. Uma vez que só assim se consegue estabelecer uma relação entre as circunstâncias em que o processo participativo foi desenvolvido e os objectivos pretendidos com o que é possível obter a partir da aplicação de uma determinada plataforma. Nos casos de estudo analisados nem sempre foi possível compreender o fundamento para a escolha da plataforma utilizada para o envolvimento das partes interessadas.

6.2.7 Tema G

Relativamente aos resultados estão em avaliação dois tipos, os resultados documentados tanto no decorrer do processo como resultado do mesmo, isto é os *Outputs*. Torna-se ainda essencial para a avaliação, compreender os objectivos que foram conseguidos, a forma como o processo influenciou a decisão e o impacte nas partes envolvidas, o que corresponde a conhecer os *Outcomes* do processo.

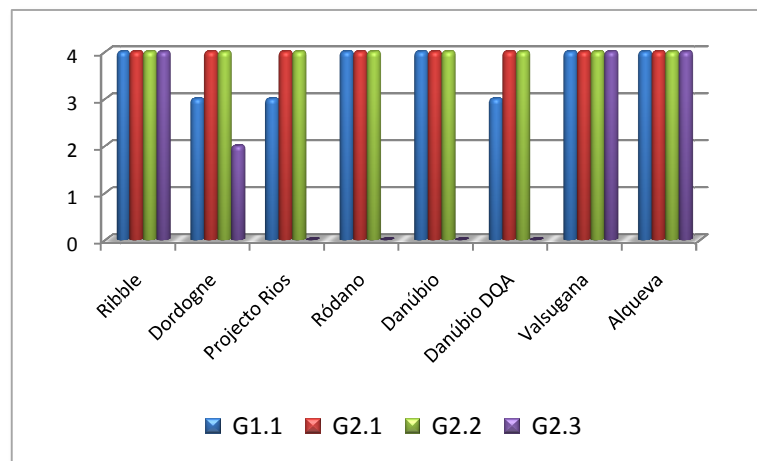


Figura 6.7. Avaliações dos critérios G1.1, G2.1, G2.2 e G2.3 relativos ao tema G para todos os casos em análise.

Os casos Dordogne, Projecto Rios e Danúbio DQA apenas desenvolveram informação para auxiliar o desenvolvimento do processo. Os restantes deram origem a documentação no final do processo participativo.

No que se refere à identificação de problemas todos colaboraram, de alguma forma, no planeamento da resolução de problemas. Em relação ao incremento de sugestões e novas ideias

foi comum a todos os casos a possibilidade dada às partes interessadas de apresentar as suas percepções.

No que se refere à gestão de expectativas apenas se conseguiu avaliar os casos Ribble, Valsugana e Alqueva, onde foram satisfeitas, enquanto o caso Dordogne permite compreender que as partes ficaram pouco satisfeitas. O critério G2.3 não foi possível ser analisado nos restantes casos por falta de informação disponível.

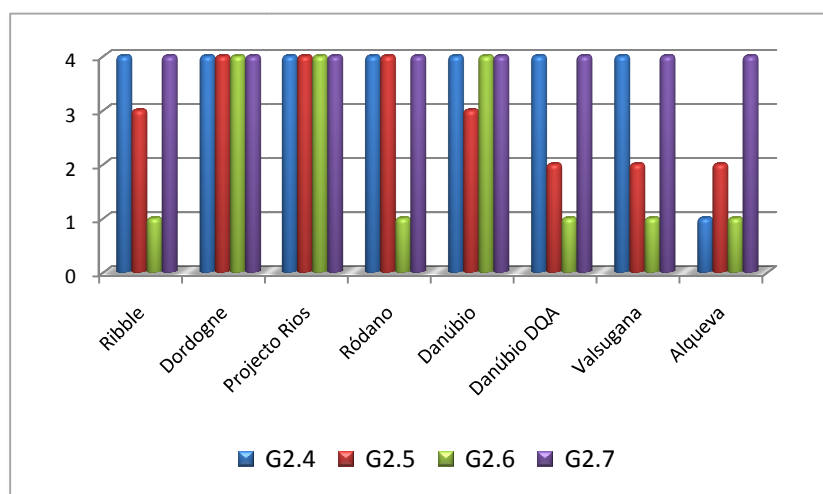


Figura 6.8. Avaliações dos critérios G2.4, G2.5, G2.6 e G2.7 relativos ao tema G para todos os casos em análise.

A questão relativa ao reconhecimento e utilização dos conhecimentos e experiências do público apresenta-se complexa no caso Alqueva. O processo participativo reconhece o interesse nos conhecimentos das partes interessadas, no entanto não se pode ignorar o facto de esses mesmos conhecimentos não terem sido procurados no sentido de auxiliara a decisão de aprovar a realização do projecto. Assim, ao critério G2.4 foi atribuída a classificação mínima, por se reconhecer que os conhecimentos do público nem sempre foram tidos como uma mais-valia no âmbito global do projecto. Nos restantes casos a classificação é a máxima pelo que se entende que foi considerado a sabedoria popular.

Um dos pontos mais relevantes da avaliação dos resultados é a importância que o processo teve na tomada de decisão, analisada através do critério G2.5. Neste aspecto da avaliação os resultados variaram bastante. Os casos Ródano, “Danúbio DQA”, Valsugana e Alqueva não foram significativos para a tomada de decisão, no entanto também não era pretendido. Os processos participativos desenvolvidos para os casos Ribble e Danúbio influenciaram a tomada de decisão de forma indirecta, isto é, através de sugestões e opiniões. Por último o Projecto Rios e o caso Dorgogne foram determinantes para a tomada de decisão.

O envolvimento de pelo menos uma das partes na concretização da tomada de decisão foi conseguido nos casos Dordogne, Projecto Rios e Danúbio conforme se observa pelo critério G2.6 apresentado na Figura 6.8.

O critério G2.7 permite compreender se o processo participativo promoveu a alteração da percepção das questões ambientais e da gestão da água. Nos casos analisados verificou-se que promoveram as questões ambientais, criando assim uma nova visão por partes dos participantes.

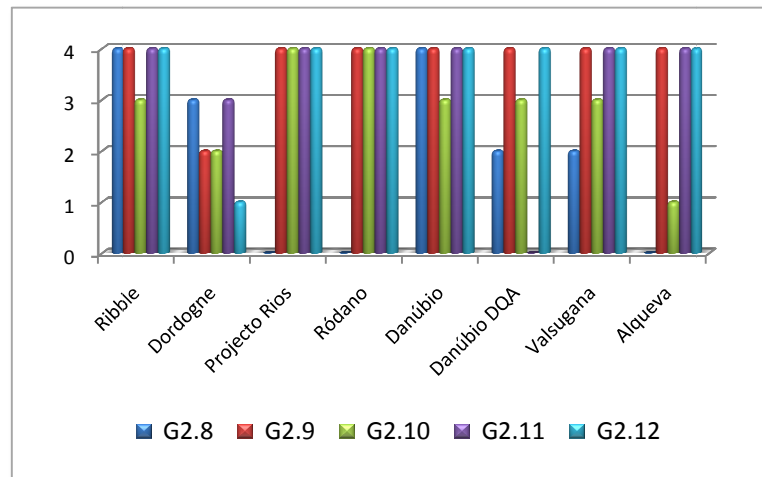


Figura 6.9. Avaliações dos critérios G2.8, G2.9, G2.10, G2.11 e G2.12 relativos ao tema G para todos os casos em análise.

Outro aspecto de avaliação foi a alteração de opinião relativa às instituições, conseguida através do critério G2.8. Neste sentido os casos Ribble e Danúbio promoveram a confiança das pessoas nas instituições. Os casos Dordogne, “Danúbio DQA” e o Valsugana não alteraram a opinião do público a respeito das instituições. A comparação dos resultados dos dois casos desenvolvidos na bacia do Danúbio, permite constatar que o aumento de confiança conseguido no primeiro processo foi mantido no segundo. Neste sentido foi reconhecido o esforço das instituições no envolvimento do público nas questões da água. Nos restantes casos não foi conseguida informação que permita avaliar a questão.

A questão relativa à resolução de conflitos, avaliada pelo critério G2.9, apresentação uma classificação de 2 no caso relativo à Bacia do Dordogne, o que corresponde a uma classificação pouco satisfatória. Nos restantes casos a classificação é a máxima de 4 o que significa que os conflitos foram resolvidos ou simplesmente não existiam.

A aprendizagem social, analisada pelo critério G2.10, foi um aspecto onde a classificação variou de 4 nos casos do Projecto Rios e do Ródano, 3 para os casos Ribble, Danúbio, “Danúbio DQA” e Valsugana, 2 para o Dordogne e apenas 1 para o Alqueva. Assim, apesar da relevância da

aprendizagem social nem todos os casos a exploraram ao máximo. Consequentemente as opiniões e sugestões das partes envolvidas podem não se encontrar devidamente fundamentadas, existindo a possibilidade de alguns conhecimentos do público não serem coerentes com a realidade, o que pode originar opiniões menos credíveis. Assim, existe a possibilidade de uma influência nas decisões menos capaz. A inexistência de aprendizagem social leva ainda à desigualdade de conhecimentos entre as partes interessadas.

O penúltimo ponto da avaliação refere-se à eficácia da plataforma. A avaliação deste ponto nem sempre foi objectiva por falta de informação. Assim tentou estabelecer-se uma relação entre os objectivos e a forma como os mesmos foram conseguidos, na tentativa de avaliar a performance da plataforma utilizada. No entanto nem sempre foi possível compreender a plataforma utilizada, como é exemplo o caso “Danúbio DQA”.

O critério G2.12, relativo à conclusão e sucesso dos processos participativos indica apenas se foi alcançado o que era pretendido, não identifica o que poderia ter sido feito no sentido de valorizar o processo. Neste sentido, à excepção do caso Dordogne, todos os processos alcançaram o pretendido. O caso Dordogne retrata uma situação particular, uma vez que o processo permitiu excelentes resultados no alcance de acordos, contudo não houve acompanhamento o que provocou um retorno à situação inicial. Neste sentido não se pode concluir que alcançou os objectivos pretendidos.

Relativamente aos casos desenvolvidos na bacia do Danúbio será interessante, com a conclusão do processo de aplicação da DQA, fazer correlações com o processo anterior de modo a compreender se existiu alguma influência do primeiro no segundo.

Nos casos desenvolvidos na bacia do Ribble e o Projecto Rios seria interessante compreender de forma concreta o modo como os participantes vêem a iniciativa e o que os motivou a participar, uma vez que necessitam de se envolver de forma continuada.

Todos os casos apresentaram pontos bem classificados e pontos com uma classificação reduzida, o que permite identificar os casos mais bem sucedidos e outros com maiores falhas. Outro aspecto a salientar é que não existiu nenhum caso onde fosse possível avaliar todos os critérios. À excepção do critério E2, que pretende avaliar a fase de envolvimento das pessoas no processo de PP, todos os restantes critérios foram aplicáveis a alguma das situações em estudo. Este facto vem mostrar a versatilidade do modelo.

6.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO

O presente subcapítulo tem como objectivo discutir os resultados obtidos, com a aplicação do modelo de avaliação desenvolvido aos casos de estudo em análise. Com a compreensão dos factores que influenciaram a concretização dos objectivos é possível tirar ilações dos principais focos no desenvolvimento de um processo de participação. Admitindo contudo que não existem fórmulas universais para implementar um processo de PP devido aos inúmeros factores que o compõem, nomeadamente o factor humano.

Desconhecer ou ignorar informação é um dos motivos responsáveis pelo insucesso de um processo de PP ou condutores do mesmo. No que se refere à informação apresentam-se dois tipos, informação sobre o processo de participação e sobre o tema que se pretende abordar. Logo surgem duas questões, a forma como as pessoas são abordadas em relação ao processo de participação e os conhecimentos que necessitam para desempenhar o que lhes é pedido. Com os processos de participação em análise pode compreender-se que um primeiro contacto pessoal ajuda no envolvimento das pessoas no processo.

Os conhecimentos necessários para o bom desempenho das partes interessadas no processo participativo remetem para a questão da aprendizagem social. Na aquisição de informação a aprendizagem social encontra-se implícita uma vez que existem sempre conhecimentos adquiridos, ainda que não de forma directa e propositada. No entanto, o que se tentou avaliar foi a forma como os responsáveis encararam a aprendizagem social como ferramenta auxiliar ao desenvolvimento do processo de PP e o modo como os participantes reagiram à aquisição de conhecimentos. A importância atribuída, assim como as iniciativas desenvolvidas, no sentido de fornecer conhecimento às partes interessadas é um factor com potencial para aumentar a probabilidade de sucesso num processo participativo. Neste sentido, é importante referir que uma estratégia para melhorar os conhecimentos do público não deve apenas ser utilizada quando é imprescindível, mas sim em todas as situações para que os resultados sejam sólidos e fundamentados. Desta forma ainda se torna possível evitar o recuo ou o regresso a opiniões passadas e que não estão em concordância com a realidade. Um dos processos onde foi mais notória a falta de aprendizagem social devidamente planeada foi na Bacia do Dordogne, sendo mais relevante ao nível do processo participativo. Este factor pode estar na origem do recuo, isto é na necessidade de voltar a tribunal para resolver um problema que já se tinha encontrado solução com o processo de PP.

A diversidade de pessoas que participaram torna o processo mais rico, uma vez que existe um leque mais diversificado de ideias, sugestões e pontos de vista. Com uma interacção mais

diferenciada aumentam-se as probabilidades de alcançar um resultado mais abrangente, mais conciso e mais fundamentado. No entanto é importante considerar que podem surgir conflitos devido à interacção de diferentes posturas. Os processos de PP têm-se mostrado excelentes ferramentas para auxiliar a resolução de conflitos. Ainda neste sentido é interessante referir a importância de conhecer e considerar os conhecimentos e experiências do público em relação ao assunto em questão. Assim, torna-se possível compreender a estrutura mental e consequente a reacção às questões do processo. As percepções das questões relacionadas com os recursos hídricos também podem ser subentendidas com a compreensão dos conhecimentos do público. A selecção das partes a envolver, pela experiência do processo desenvolvido na bacia do Alta Valsugana, é um factor que potencia o desenvolvimento do processo no sentido de alcançar os melhores resultados possíveis, pelo que deve ser um aspecto a considerar.

O nível de importância dos objectivos em relação à tomada de decisão está relacionado com o interesse e empenho que se deposita no processo de participação e, consequentemente, com o esforço em conseguir bons resultados com o mesmo. Este aspecto está directamente relacionado com a motivação no envolvimento do processo por parte dos participantes.

A fase na qual os objectivos são apresentados e a forma como esta apresentação é exposta são aspectos directamente relacionados com a gestão de expectativas, pelo que é um factor que possibilita compreender a forma como o processo foi encarado desde o início pelos participantes. Neste contexto, seria interessante compreender na prática a diferença entre processo onde houve discussão de objectivos como os participantes e onde houve apenas exposição dos mesmos. No entanto, nos processos participativos em avaliação não se observou em nenhum caso que descreva a existência de uma análise conjunta dos objectivos. Contudo será um factor a considerar para uma melhor gestão de expectativas e um crescente entusiasmo em participar no processo. De salientar apenas que a discussão dos objectivos tem como base as motivações que conduziram à necessidade de desenvolver o processo participativo.

Iniciar um processo de PP quando ainda não foram tomadas decisões permite aos participantes serem envolvidos numa fase útil relativamente à decisão, promovendo a motivação do seu envolvimento. Embora nem todos os processos em avaliação tenham atribuído responsabilidades às partes interessadas na tomada de decisão, o facto de a sua opinião ser manifestada numa altura em que pode ser considerada promove o envolvimento de quem quer ver as suas ideias utilizadas. O caso da bacia do Alqueva foi desenvolvido depois da decisão de avançar com o projecto já ter sido tomada, o que pode ter sido um factor responsável pelo fraco envolvimento do público no processo. Neste contexto surge uma outra questão relativa à importância de um

processo participativo na tomada de decisão. Este factor é motivador de envolvimento das partes interessadas no processo e redutor de conflitos.

Começar um processo participativo na fase de planeamento do mesmo pode ser uma mais-valia no sentido das pessoas ganharem um sentimento de pertença em relação ao recurso hídrico em questão. A justificação é o envolvimento precoce no processo de PP o que tem consequências positivas em relação à forma como participam e logo como se envolvem com o assunto. É ainda possível adequar o planeamento à forma como as pessoas gostavam de participar, o que foi conseguido no caso do Ribble e portanto é um dos factores de sucesso. Nos restantes casos a forma de participação foi incutida, o que se torna numa imposição demonstrando falta de flexibilidade na adaptação do processo às pessoas e falta de iniciativa de explorar novas formas de interacção. Apenas o caso Alqueva foi desenvolvido quando a decisão já tinha sido tomada, o que, pelos resultados obtidos, foi um factor de desinteresse no processo por parte do público.

O nível de envolvimento do público é uma questão central uma vez que está directamente relacionada como os objectivos, a escolha da plataforma e o público ao qual se pretende chegar. O facto de as pessoas terem a oportunidade de comunicar a forma como gostariam de participar abre a possibilidade de ajuste entre o plano do processo de PP e a melhor forma de participar do ponto de vista do público. Consequentemente, aumenta a possibilidade de alcançar o sucesso uma vez que as pessoas participam da forma que melhor se adequa a elas. O facto de ser incutida a forma de participar pode ser um dos aspectos responsáveis pelo fraco sucesso, uma vez que não se permite às partes interessadas manifestarem relativamente à forma como gostariam de participar. Logo, podem estar a ser envolvidos de forma que lhes exige mais esforço, o que traz repercussões à sua participação. O caso Valsugana oferece outra possibilidade que é a do próprio público escolher quem deve participar, o que para além de demonstrar um envolvimento antes do início do processo participativo, permite a elaboração mais consistente do mesmo e dos envolvidos. Neste sentido foi adaptado o horário em relação aos possíveis participantes, dividindo também as pessoas em grupos compatíveis, o que tornou as reuniões mais interessantes e proveitosas.

7 ORIENTAÇÕES PARA A APLICAÇÃO DO MODELO CONCEPTUAL DE AVALIAÇÃO

Ao longo do presente capítulo pretende apresentar-se os pontos fortes e fracos encontrados na aplicação do modelo aos casos de estudo em análise. Esta abordagem permite delinear o caminho a seguir para a avaliação de um processo participativo.

Tendo como base o modelo e o resultado da sua aplicação aos processos de PP analisados foi possível construir linhas de orientação de auxílio à aplicação do modelo, que serão apresentadas neste capítulo. Pretende-se apoiar os responsáveis na melhor forma de avaliar os processos participativos desenvolvidos ou em desenvolvimento. As linhas de orientação visam conduzir o utilizador no sentido de conseguir avaliar o processo participativo de forma clara e objectiva.

Com a aplicação do modelo desenvolvido aos casos de estudo seleccionados constatou-se que um dos elementos mais importantes para a avaliação de um processo de PP é a qualidade da informação recolhida. Desta forma o primeiro passo para a avaliação é compreender as formas disponíveis para a recolha de informação bem como a informação disponível.

A concretização da primeira etapa é variável, dependendo dos responsáveis pela aplicação do modelo ao processo participativo. Para situações em que a aplicação do modelo é realizada pelos promotores do processo a disponibilidade de informação não é uma limitação à avaliação, podendo nesta situação chegar a uma avaliação mais completa e detalhada. Quando a avaliação do processo é realizada por promotores externos, como são exemplo as avaliações realizadas na presente dissertação, a principal limitação é a informação disponível.

A Figura seguinte apresenta de forma sucinta os passos a seguir para a aplicação do modelo aos processos participativos.

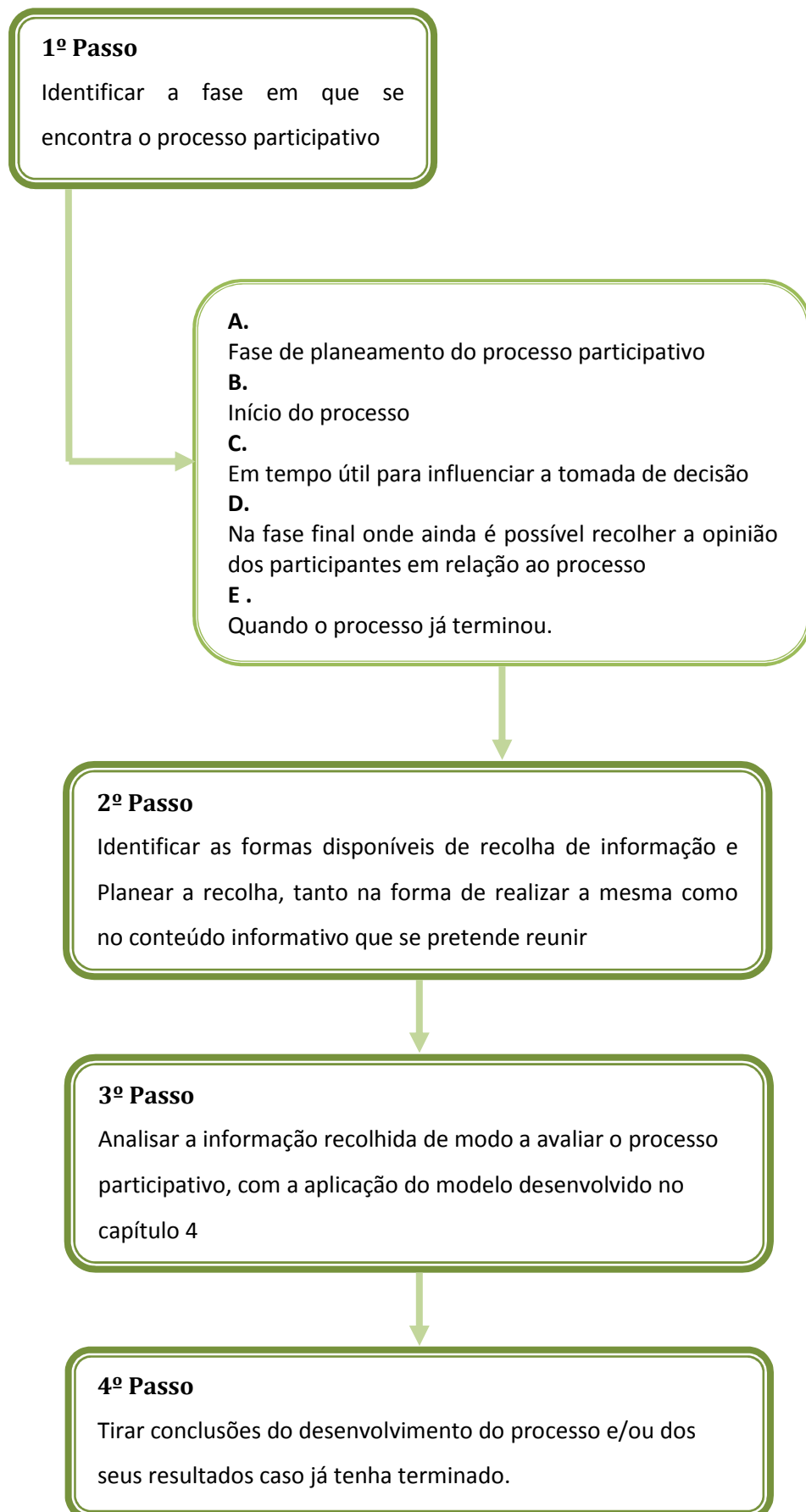


Figura 7.1. Representação das etapas de aplicação do modelo de avaliação.

Os passos de aplicação do modelo à análise dos resultados obtidos encontram-se descritos de seguida.

1º Passo - Identificar a fase em que se encontra o processo participativo aquando do início da sua avaliação

Para realizar a avaliação do processo participativo é necessário, em primeiro lugar, conhecer a fase em que se encontra o processo. As possíveis situações são:

- Na fase de planeamento do processo participativo;
- No início do processo;
- Quando ainda existe a opção de influenciar a tomada de decisão e as alternativas de gestão;
- Na fase final onde ainda é possível recolher a opinião dos participantes em relação ao processo no qual estiveram inseridos;
- Quando o processo já terminou.

A situação A apresenta-se como a mais vantajosa porque permite planear a avaliação do processo de participação do modo faseado, isto é avaliar os vários aspectos conforme vão acontecendo.

Na situação B, embora o processo participativo já esteja delineado, há a possibilidade de reajustar algumas medidas conforme o resultado obtido em cada etapa.

Nestas duas situações a vantagem é poder avaliar por fases tendo assim a possibilidade de alterar itens de modo a alcançar o melhor resultado possível. Por exemplo, numa situação em que sejam necessárias várias interações com as partes interessadas e se compreenda que o modo como a interação está a acontecer não permite alcançar resultados satisfatórios, uma vez que os participantes não estão a participar de forma activa, permite reajustar-se a abordagem de modo a tirar mais proveito das interações. Uma das possíveis causas para o desinteresse ou desmotivação é o facto de não ser dado ao público a oportunidade de se manifestarem quanto à forma como gostariam de participar. Ao ser imposto o modo de participar impõem-se restrições que podem limitar a capacidade de cooperar das partes interessadas. Esta é outra situação que pode ser melhorada com uma avaliação contínua.

Na situação C existe a possibilidade de tomar medidas no sentido de tornar o processo participativo mais eficaz no encontro de resultados vantajosos para o problema em discussão.

A situação D apresenta a grande vantagem de ainda se encontrar em tempo útil para recolher a opinião dos participantes em relação ao processo no qual estiveram envolvidos. Esta recolha

permite não só a compreensão da forma como o processo se desenvolveu mas também retirar lições para processos participativos futuros baseados no parecer de quem colaborou.

A situação E foi a situação encontrada para os casos de estudo analisado na presente dissertação. Esta é a mais limitadora uma vez que se baseia apenas na informação disponível, a qual nem sempre permite avaliar o processo de forma eficiente, por falta de dados, tal como aconteceu em alguns casos estudados.

2º Passo - Identificar as formas disponíveis de recolha de informação e planear a recolha de informação, tanto na forma de realizar a recolha como no conteúdo informativo que se pretende reunir

As formas de recolha de informação também dependem da etapa em que se encontra o processo de participação e variam consoante a avaliação está a ser realizada por promotores externos ou pelos promotores do processo.

A informação disponível depende, em grande parte, do interesse dos responsáveis. Em casos em que os responsáveis considerem a importância de avaliar o processo participativo, ou mesmo que pretendam fazer a sua avaliação, existe uma maior probabilidade de encontrar informação mais precisa em relação à evolução do processo em si e não só dos seus resultados e consequências.

Os dados podem encontrar-se disponíveis através de várias vias. Tendo em conta a experiência no levantamento de informação dos casos estudados sugerem-se as seguintes formas de recolha de informação:

- Artigos científicos;
- Páginas específicas na Internet;
- Inquéritos ou questionários juntos das autoridades, dos responsáveis pelo processo participativo e das partes envolvidas.

Sempre que possível deve optar-se por recolher informação o mais personalizada possível, por exemplo tomando em consideração comentários feitos pelos interessados em locais públicos apropriados para o efeito. Outro exemplo será ter em atenção os espaços online que, presentemente, se tornam uma constante e que dão conta dos avanços do projecto, podendo ser veículos à divulgação de opiniões.

Planear a recolha de informação é uma fase crucial para a aplicação do modelo sugerido, uma vez que permite reunir os assuntos que precisam ser conhecidos para poderem ser avaliados.

Os assuntos sobre os quais é necessário pesquisar encontram-se organizados nos seguintes pontos:

- Contextualização do assunto a tratar, isto é recolha dos factores geográficos relevantes;
- Descrição do problema, incluindo as causas e as suas consequências tanto ao nível do ecossistema como da população;
- As motivações que levaram à necessidade de implementar um processo participativo;
- Evolução do processo participativo. Neste ponto é necessário considerar vários factores nomeadamente o número de participantes, o objectivo do processo de PP, a ferramenta e actividades desenvolvidas, a duração do processo, os resultados obtidos tanto no que se refere à concretização dos objectivos como nas alterações à compreensão dos problemas ambientais e mudança comportamental das partes interessadas.

A recolha de informação depende da fase em que se encontra o processo. Casos em que não estejam a ser recolhidas as opiniões de todos os envolvidos no processo, mas ainda seja possível fazê-lo, deve estabelecer-se a melhor forma para conhecer os pareceres dos participantes.

Com o conhecimento dos tipos de informação disponíveis e dos temas que necessitam ser explorados torna-se mais fácil reunir o conhecimento necessário à avaliação do processo.

3º Passo - Aplicar o modelo de avaliação desenvolvido no capítulo 4

O procedimento a seguir para a aplicação do modelo começa por organizar a informação recolhida pelos sete temas que a constituem.

Em cada tema é necessário avaliar os vários critérios que o compõem através da análise das opções de resposta de cada um deles. Devem assim, com base na informação recolhida, identificar a opção de resposta que melhor se adequa perante a situação. Repetindo o procedimento para todos os critérios do tema em análise alcançam-se as classificações para o mesmo. O mesmo acontece para os temas, o que possibilita compreender, na generalidade dos casos, quais os que alcançaram melhores classificações. Em Anexo encontra-se um quadro que procura apresentar os passos a seguir para aplicação do modelo de forma geral.

4º Passo - Tirar conclusões do desenvolvimento do processo e/ou da sua conclusão

A variação da classificação para os diferentes critérios em cada tema permite compreender os critérios que influenciaram positiva ou negativamente o resultado. Consequentemente é possível estabelecer relações causa/efeito de forma a compreender as influências positivas e negativas que originaram os resultados e promoveram a forma como o processo se desenvolveu.

Se for o caso de um processo que ainda não tenha terminado, este passo toma outras proporções, uma vez que é indicativo do sucesso com que o processo está a ser desenvolvido. Com o conhecimento dos pontos fortes ou fracos é possível tomar medidas no sentido de usufruir dos pontos fortes ou minimizar os fracos.

7.1 ANÁLISE SWOT DO MODELO DE AVALIAÇÃO DESENVOLVIDO

A análise SWOT desenvolvimento em seguida permite sintetizar os pontos fortes e fracos do modelo de avaliação proposto na presente dissertação.

Quadro 7.1. Análise SWOT ao modelo de avaliação de processos participativos.

Pontos fortes	Pontos fracos
<ul style="list-style-type: none"> • Guia no desenvolvimento do plano do processo participativo • Análise causa/efeito • Adaptabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • O carácter exaustivo do modelo pode criar constrangimentos à sua aplicação dados os esforços de recolha de informação • O modelo não distingue entre critérios mais ou menos relevantes para o processo • Alguns dos temas (e.g. A e B) não permitem distinguir os efeitos positivos e negativos de cada critério no sucesso do processo, uma vez que pretende apenas uma análise do contexto
Oportunidades	Riscos
<ul style="list-style-type: none"> • Os resultados alcançados possibilitam a evolução dos conhecimentos relativos à melhor forma de desenvolver um processo participativo 	<ul style="list-style-type: none"> • O desenvolvimento de diferentes modelos de avaliação de processos participativos, por diferentes autores, pode conduzir a resultados distintos, face à subjectividade inerente

8 CONCLUSÕES

A relevância da participação das pessoas na gestão dos recursos hídricos é hoje indiscutível. Contudo a forma como os interessados podem participar na reconstituição e preservação das massas de água suscita ainda algumas interrogações. Neste sentido, reconhece-se a importância da PP enquanto ferramenta de auxílio ao envolvimento dos interessados na gestão dos recursos hídricos.

A PP, apesar de representar um conceito simples, apresenta inúmeras formas de ser concretizada. As características e objectivos de cada caso promovem a inclusão do público na tomada de decisão a diferentes níveis e em fases distintas da resolução do problema.

A análise do desenvolvimento e dos resultados obtidos em processos de PP foi a motivação para a realização do presente trabalho. Sendo que, é também importante compreender as circunstâncias particulares de cada processo. O modelo de avaliação de qualidade de processos e ferramentas de participação na gestão da água desenvolvido permite, para além de avaliar individualmente cada caso, compará-los de forma a aprender com as diferenças. Esta aprendizagem pretende avançar nos conhecimentos já existentes em relação às melhores práticas no âmbito da PP.

Para testar a aplicabilidade do modelo foram analisados vários processos participativos na tentativa de compreender as causas e consequências do cruzamento entre as características de cada situação e as escolhas efectuadas para implementar o processo de PP.

Com a aplicação do modelo desenvolvido aos casos de estudo seleccionados foi possível compreender na prática as valências do mesmo. Para a sua aplicação é necessário reunir um leque abrangente de informação o que permite uma compreensão global das situações em análise, permitindo ainda relacionar causas e consequências de forma clara e directa.

A utilização do modelo permite ir mais além de uma simples avaliação, uma vez que dá indicações de aspectos relevantes no desenvolvimento de processos participativos futuros. A aplicação do modelo aos casos analisados permitiu comprovar a importância de um processo participativo na gestão de conflitos, tal como se observou no processo de PP realizado na bacia do rio Dordogne. A avaliação ao caso Dordogne mostrou também a relevância de um acompanhamento dos participantes depois do processo participativo ter terminado, de forma a consolidar os resultados do mesmo e garantir o seu cumprimento. Desta forma, mesmo que o processo participativo se tenha desenvolvido correctamente e tenha dado origem a resultados positivos, pode voltar-se à situação anterior ou mesmo apresentar consequências negativas caso deixe de existir interacção

ou, pelo menos comunicação entre as partes interessadas e os responsáveis. Uma situação onde não se concretizem os resultados apresenta-se como referência negativa para processos futuros.

O conhecimento das possibilidades de cumprimento dos objectivos a que se propõem mostrou-se um factor de extrema importância de modo a alcançar a confiança de todos e, consequentemente aumentar a sua motivação em relação ao projecto. Reconhece-se a clareza e o compromisso, por parte dos responsáveis pelo processo participativo, como factores essenciais ao envolvimento das partes interessadas no processo.

A aplicação do modelo veio também sublinhar a importância da aprendizagem social independentemente do nível de envolvimento do processo participativo. A análise ao processo desenvolvido no Alqueva permite compreender essa mesma importância, uma vez que os resultados menos positivos podem ser entendidos como conhecimento insuficiente por parte dos interessados que limitou a sua participação. Também as ideias incorrectas podem suscitar problemas no decorrer do processo tendo consequências nos resultados.

Outro aspecto evidenciado pelo modelo é a opinião dos participantes em relação ao processo, no qual estiveram inseridos, e à sua participação. Este conhecimento reconhece-se como uma mais-valia no avanço dos conhecimentos relativos ao envolvimento do público no âmbito da gestão da água, tal como indica a DQA. A opinião dos participantes permite compreender, de forma concreta, a sua percepção no que respeita ao processo participativo, destacando-se os factores de motivação. Neste sentido sugere-se a realização de um questionário que permita obter, de forma clara e directa, a opinião das pessoas em relação a tudo o que foi feito no desenvolvimento do processo participativo bem como a forma como foi desenvolvido e o tempo disponibilizado. O questionário, pelas suas características, apresenta-se como a forma mais rápida e prática de recolher opiniões dos participantes. Assim, é possível obter respostas concretas havendo ainda a possibilidade de recolher ideias ou sugestões fundamentadas, se essa for a vontade das partes interessadas.

A escolha da ferramenta a utilizar para o envolvimento do público é um dos factores mais significativos para a concretização dos objectivos pretendidos. Assim o modelo pretendeu explorar os fundamentos, em que cada caso se baseou para a escolha de determinada ferramenta, no entanto nem sempre foi possível compreender as escolhas neste contexto. Os parâmetros que, segundo o modelo de avaliação, são necessários considerar para uma escolha eficaz do modo de envolver as partes interessadas na gestão dos recursos hídricos são:

- os objectivos pretendidos com o processo participativo;

- público a envolver;
- nível pretendido de envolvimento;
- recursos financeiros;
- tempo disponível;
- fase de implementação do processo em relação à tomada de decisão;
- opinião das partes interessadas relativamente à forma como gostariam de participar.

Nos casos analisados nem sempre foi possível compreender se foram considerados os parâmetros anteriormente mencionados ou se existiu alguma metodologia específica para a escolha da ferramenta participativa. Contudo, esta questão apresenta-se especialmente interessante no sentido de melhorar a compreensão em relação às ferramentas mais apropriadas e, consequentemente às opções mais adequadas ao desenvolvimento de um processo participativo.

No caso de estudo desenvolvido bacia do Alqueva, do lado português, constatou-se que a apatia em relação à situação por partes dos mais afectados se devia à fraca cultura participativa. Hoje em dia com a evolução dos meios de comunicação, nomeadamente a Internet, há uma tendência natural para reverter a situação. No entanto, a exposição da informação, precedida de divulgação de existência da mesma, é um motor de educação ambiental e pode tornar-se uma base para processos futuros.

Apesar de ainda não ser possível conhecer as consequências do envolvimento e do conhecimento das crianças desde cedo no que se refere aos recursos hídricos, reconhece-se desde já que se trata de um passo importante para a construção de consciência ecologia e importância de preservação do ambiente. No caso desenvolvido na bacia do Rio Danúbio, no âmbito da implementação da DQA, foram dados passos neste sentido através da distribuição nas escolas de um kit pedagógico que pretende auxiliar os professores na consciencialização dos jovens em relação ao rio.

Em relação aos factores que se apresentam como mais limitativos para a avaliação de processos de PP, depois dos mesmos terem terminado, destaca-se a informação disponível. Esta falta de informação pode dever-se ao facto de a avaliação não ter sido planeada ou simplesmente não se ter desenvolvido um plano para o desenvolvimento do processo.

Com a conclusão do presente trabalho destaca-se a importância de uma avaliação dos processos de PP, que seja planeada desde o início. Delinear a avaliação do trabalho a realizar permite não só uma visão global relativamente ao que se pretende conseguir, como também um avanço dos conhecimentos relativamente às escolhas mais adequadas a adoptar aquando do planeamento de

um processo participativo. Neste sentido o modelo apresentado é uma ajuda indicativa dos pontos a considerar para avaliar o processo.

Desenvolvimentos futuros

A questão relativa à motivação por parte do público para o seu envolvimento em processos participativos reconhece-se como central no alcance de melhores formas de desenvolver processos de PP. Neste sentido, considera-se interessante explorar os vários factores de motivação do público bem como a análise da sua influência na avaliação dos processos.

Testar a aplicação do modelo a um caso de estudo em curso é apresentado como um desafio com o objectivo de compreender a resposta do mesmo na avaliação e consequentemente a sua capacidade para auxiliar o desenvolvimento do processo de PP.

Reconhecendo que a opinião dos participantes é um factor essencial à avaliação de qualquer processo participativo sugere-se a aplicação do modelo em colaboração com as partes interessadas (e.g. promotores dos processos, participantes).

9 REFERÊNCIAS

- Instituto da Água, Administração da Região Hidrográfica do Alentejo I.P. (2009). *Questões significativas de gestão da água. Região hidrográfica do Guadiana. Participação pública.*
- Antunes, P., Videira, N., Santos, R., & Kallis, G. (2004). *Integrated Deliberative Decision Processes for water resources planning and evaluation*, IWA Publishing, London.
- Ashford, N. A., & Rest, K. M. (1999). *Public Participation in Contaminated Communities*. MIT Center for Technology, Policy, and Industrial Development, Cambridge, Massachusetts.
- Associates, H.-H., Parsons, I. e., Brinckerhoff, & Douglas, Q. &. (1996). *Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making*. Washington: Federal Highway Administration.
- Barraqué, B., Pierre Le Bourhis, J., Maurel, P., & Raymond, R. (2004). *Public Participation in the Dordogne River Basin. Case study report produced under work package 5 of the HarmoniCOP project, Bruxelles, Belgium.*
- Beierle, T. C. (1998). *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*. (Discussion Paper 99-06).
- Bekbolotov, J. (2005). *Public participation in water resources management (in terms of WUAs in Kyrgyzstan)*, Department of Water Management of the Ministry of Agriculture and Water Management and Processed Industry of the Kyrgyz Republic.
- Blackstock, K. L., Kelly, G. J., & Horsey, B. L. (Fevereiro de 2007). Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability. *Ecological Economics* , 726-742.
- Canadian Environmental Assessment Agency. (2008). *Public Participation Guide*. Ottawa: Disponível online em: http://www.ceaa.gc.ca/Content/D/A/C/DACB19EE-468E-422F-8EF6-29A6D84695FC/Public_Participation_Guide.pdf.
- Carnes, S., Schweitzer, M., Peelle, E., Wolfe, A., & Munro, J. (1998). Measuring the success of public participation on environmental restoration and waste management activities in the U.S. Department of Energy. *Technology In Society* , 20 (3), 385-406.
- Carter, J., & Howe, J. (2005). Stakeholder participation and the water framework directive: The case of the Ribble Pilot. *Local Environment* , 10 (3), 217 - 231.

Charnley, S., & Engelbert, B. (2005). Evaluating public participation in environmental decision-making: EPA's superfund community involvement program. *Journal of Environmental Management*, 77, 165-182.

Collentine, D., Galaz, V., Bastviken, S. K., & Staahl-Delbanco, A. (2005). CATCH: A Method for Structured Discussions and a Tool for Decision Support. *Ambio*, 34 (7), 579-580.

Comissão das Comunidade Europeias (CCE) . (2007). Para uma gestão sustentável da água na União Europeia - Primeira fase da aplicação da Directiva-Quadro no domínio da água (2000/60/CE), COM(2007) 128 final, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). (2001). *Livro Branco da Comissão Europeia. Um novo impulso à juventude europeia*, COM(2001) 681 final, Bruxelas.

Commission of the European Communities (ComEC). (2002). *Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive – Active Involvement, Consultation and Public Access to Information, Common Implementation Strategy Working Group 2.9. European Commission*. Brussels.

Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. John Wiley and Sons.

Davis, M., & Rees, Y. (2004). *Public Participation in the Ribble River Basin*. Case Study Report produced under Work Package 5 of the HarmoniCOP project. The Water Research Centre (WRc plc).

Densham, P. J. (1991). Spatial decision support systems. *Geographical Information Systems*, 1, 403-412.

Department of Sustainability and Environment - DSE. (September de 2005). *Effective Engagement*. Disponível em:
[http://www.dse.vic.gov.au/CA256F310024B628/0/5BEE8070970CF42ACA257085001FEF94/\\$File/Book+3+--The+Engagement+Toolkit.pdf](http://www.dse.vic.gov.au/CA256F310024B628/0/5BEE8070970CF42ACA257085001FEF94/$File/Book+3+--The+Engagement+Toolkit.pdf) [Maio 2009]

Diário da República - I Série-A. (2005). *Decreto-Lei nº 58/2005 de 29 de Dezembro*.

Dietz, T., & Stern, P. C. (2008). *Public Participation in Environmental Assessment and Decisions Making*, National Academies Press, Washington.

Elliott, J., Heesterbeek, S., Lukensmeyer, C. J., & Slocum, N. (2005). *PARTICIPATORY METHODS TOOLKIT - A practitioner's manual*. King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment. Bélgica: Stef Steyaert (viWTA) e Hervé Lisoir (King Baudouin Foundation).

Environment Agency. (2005). *Managing the Water Environment Together. Integrated Catchment Management Plan for the Ribble*. Ribble Integrated Catchment Management Plan.

Fath, B. D., & Beck, M. (2005). Elucidating public perceptions of environmental behavior: A case study of Lake Lanier. *Environmental Modelling & Software*, 20, 485-498.

Gonzalez, A., Gilmer, A., Foley, R., Sweeney, J., & Fry, J. (2008). *Developing and Applying a User-friendly Web-based GIS for Participative Environmental Assessment*. In: *Proceedings of the Geographical Information Science Research UK Conference, 11th - 13th April 2007, NUI Maynooth, Ireland*.

Haklay, M. E. (2003). Public access to environmental information: past, present and future. *Computers, Environment and Urban Systems*, 27, 163-180.

Harrison, A., Schmidt, G., Avis, C., & Hauser, R. (2001). *WWF's preliminary comments on Public Participation in the context of the Water Framework Directive and Integrated River Basin Management*. Copenhagen: WWF European Freshwater.

Hassan, Q., & Garg, N. (2007). Systems approach for water resources development. *Global Journal of Flexible Systems Management*, 8 (4), 29-43.

Hill, G., Mora, L., Paneque, P., Pedregal, B., Spash, C., & Urama, K. (2003). *Evaluation practices in water project decision-making processes: comparative analysis of Alqueva (Portugal) and Ebro river transfer (Spain)*. Sevilla: ECOMAN.

ICPDR. (2009). *Danube River Basin Management Plan*. Austria.

ICPDR. (2003). *Danube River Basin Strategy for Public Participation in River Basin Management Planning 2003-2009*. Bratislava. Disponível em: <http://www.icpdr.org/wim07-mysql/search.php?tpl=icpdr-searchresult&siteid=2&q=Development+of+the+Danube+River+Basin+District+Management+Plan>

Ijjas, I., & Botond, K. M. (2003). *Towards win-win solutions: public participation in river basin management in Hungary*. Budapest University of Technology and Economics, Department of Hydraulic and Water Resources Engineering, Budapest.

Ijjas, I., & Botond, K. (2004). *Public Participation in the implementation of the WFD in the Middle Danube Subbasin in Hungary*. Workpackage 5 of the HarmoniCOP Project, Budapest University of Technology and Economics, Department of Hydraulic and Water Resources Engineering, Budapest.

James, C., & Macqueen, D. (2002). Participation in strategies for sustainable development. In D. B. Dalal-Clayton, & S. Bass, *Sustainable development strategies: a resource book*. OECD Publishing.

Jones, T. (2001). *Elements of Good Practice in Integrated River Basin Management. A Practical Resource for implementing the EU Water Framework Directive*. World Wide Fund For Nature. WWF .

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (2000). *Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000 que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água, L327/1*.

Kessler, B. L. (2004). *Stakeholder Participation: A Synthesis of Current Literature*. Silver Spring, Maryland: National Marine Protected Areas Center, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) Coastal Services Center.

Kranz, N., Ridder, D., & Patel, M. (2006). *Public Participation in European River Basin Management*. . Germany: Ecologic Institute.

Lobo, G., Videira, N., Antunes, P., Santos, R., & Pereira, Â. G. (2003). *The Alqueva project: a review of the evaluation process, ECOMAN, Lisboa*.

Lobo, G., Videira, N., Antunes, P., Santos, R., & Pereira, A. (2002). *he Alqueva project: A review of the evaluation process*. Actas do III Congresso Ibérico sobre Gestão e Planeamento da Água – A Directiva Quadro da Água: Realidades e Futuros, Fundação Nova Cultura da Água, Sevilla.

Long, R. J., & Beierle, T. C. (1999). The Federal Advisory Committee Act and Public Participation in Environmental Policy. (Discussion Paper 99-17).

- Lupo Stanghellini, P. S., & Collentine, D. (2008). Stakeholder discourse and water management – implementation of the participatory model CATCH in a Northern Italian alpine sub-catchment. *Hydrology and Earth System Sciences* , 317-331.
- Maurel, P. (2003). *Public participation and the European*. WP3 report of the HarmoniCOP project, Role of Information and Communication Tools.
- Mostert, E., Craps, M., & Pahl-Wostl, C. (2008). Social learning: the key to integrated water resources management? *Water International* , 33 (3), 293–304.
- Mouratiadou, I., & Moran, D. (2007). Mapping public participation in the Water Framework Directive: A case study of the Pinios River Basin, Greece. *Ecological Economica* , 62, 66-76.
- Nielsen, A. P., Hansen, J., Skorupinski, B., Ingensiep, H.-W., Baranzke, H., Lassen, J., et al. (2006). *Consensus Conference - Manual, LEI, Hague, netherlands*.
- Oakley, P. (1991). *Projects with People: The Practice of Participation in Rural Development*, International Labour Organization, Geneva.
- Owen, H. (1997). *Open space technology: a users' guide*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Özerol, G., & Newig, J. (2008). Evaluating the success of public participation in water resources management – five key constituents. *Water Policy* , 10 (6), 649-655.
- Pahl-Wostl, C., Berkamp, G., & Cross, K. (2006). *ADAPTIVE MANAGEMENT OF UPLAND RIVERS FACING GLOBAL CHANGE: GENERAL INSIGHTS AND SPECIFIC CONSIDERATIONS FOR THE RHONE BASIN*. Germany e Switzerland.
- Pahl-Wostla, C., Tàbara, D., Bouwen, R., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., et al. (2008). The importance of social learning and culture for sustainable water management. *Ecological Economics* , 64, 484 – 495.
- Pérez, N. C., & García, S. T. (2010). *Proyecto Ríos Cantabria, informe anual 2009*. Cantabria: CIMA; Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria.
- Pflieger, G. (2006). The French model of water supply management challenged by users' empowerment. *Water Policy* , 211-229.
- Pinto, J. (Setembro de 2004). Participação Social e Educação Ambiental: os processos participativos nas Estratégias Locais de Sustentabilidade. Espanha.

Programme Coordination Unit - UNDP/GEF Assistance. (1999). *Strategic Action Plan for the Danube River Basin 1995-2005, Revision 1999*. Vienna.

Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* (141), 2417-2431.

Ridder, D., Moster, E., & Wolters, H. (2005). *Learning together to manage together - Improving participation in water management*. Osnabruck: EC-HarmoniCOP (EC-funded output of the project "Harmonising Collaborative Planning") .

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values* , 25 (3).

Russi, D. (2007). *Social Multi-Criteria Evaluation and renewable energy policies. Two case-studies*. . Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Schmedtje, U. (2005). *Development of the Danube River Basin District Management Plan - Strategy for coordination in a large international river basin*. International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR): Vienna.

Stave, K. A. (2002). Using system dynamics to improve public participation in environmental decisions. *System Dynamics Review* , 18 (2), 139–167.

Stefano, L. D. (2004). *Public Participation in the Water Framework Directive Common Implementation Strategy Pilot River Basin testing exercise and in the implementation of the Water Framework Directive: An environmental NGO perspective*. Spain: WWF.

STEWART, E. J., JACOBSON, D., & DRAPER, D. (2008). Public participation geographic information systems (PPGIS): challenges of implementation in Churchill, Manitoba. *The Canadian Geographer* , 52 (3), 351-366.

SUN, M. T.-W., TSAI, Y.-T., SHIH, M.-C., & LIN, J. Y.-W. (2009). PUBLIC PARTICIPATION AND THE CONCEPT OF SPACE IN ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: AN APPLICATION OF PPGIS. *public administration and development* , 29 (3), 250-261.

The Jefferson Center. (2004). *Citizens Jury Handbook* .

Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wost, C., & Rees, Y. (2005). Social learning in public participation in river basin management - early findings from HarmoniCOP European case studies. *Environmental Science & Policy* (8), 287–299.

van Ast, J., & Boot, S. (2003). Participation in European water policy. *Physics and Chemistry of the Earth* (28), 555-562.

Veiga, B. G. (2007). *Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França*. Brasília: Universidade de Brasília - Centro de Desenvolvimento Sustentável.

Videira, N. (2005). *Stakeholder Participation in Environmental Decision-Making: The Role of Participatory Modeling*. Dissertação para obtenção de grau de Doutor em Engenharia do Ambiente, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.

Videira, N., Antune, P., Santos, R., & Gamito, S. (2003). Participatory Modelling in Environmental Decision-Making: The Ria Formosa Natural Park Case-Study. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, V (3), 421-447.

Videira, N., Antunes, P., & Santos, R. (n.d.). *A modelação dinâmica como ferramenta de participação: contributos para a gestão da água, ECOMAN, Lisboa*. Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Centro de Economia Ecológica e Gestão do Ambiente.

Videira, N., Antunes, P., & Santos, R. (2006). *A modelação dinâmica como ferramenta de participação: contributos para a gestão da água*. Actas do 5º Congresso Ibérico da Água, Faro.

Videira, N., Antunes, P., & Santos, R. (2008). Scoping river basin management issues with participatory modelling: The Baixo Guadiana experience. *Ecological Economics*, 68 (4), 965-978.

Videira, N., Antunes, P., Santos, R., & Lobo, G. (2006). Public and Stakeholder Participation in European Water Policy: a Critical Review of Project Evaluation Processes. *European Environment* (16), 19-31.

Videira, N., Lobo, G., Antunes, P., Santos, R., & Pereira, A. (2002). *Alqueva Multipurpose Project*. Lisboa: ECOMAN.

Warburton, D., Wilson, R., & Rainbow, E. (2007). *Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government*. London: Involve and Shared Practice.

WEBLER, T., TULER, S., & KRUEGER, R. (2001). What Is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public. *Environmental Management*, 27 (3), 435–450.

ANEXO I:

Quadro I.1. Opções possíveis em cada passo necessário para aplicar o modelo.

1º Passo Identificar a fase em que o processo se encontra	2º Passo Identificar as formas disponíveis para recolha de informação	3º Passo Fazer correspondência entre a forma de recolha e o tipo de informação	4º Passo Aplicar o modelo
Situação A. planeamento do processo participativo	Levantamento junto das autoridades responsáveis	Contextualização	Temas A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
Situação B. início do processo	Levantamento junto das autoridades responsáveis	Contextualização	Temas, A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Sítios na internet	Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
Situação C. possibilidade de influenciar a tomada de decisão	Levantamento junto das autoridades responsáveis	Contextualização	Temas, A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Sítios na internet	Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Inquéritos e questionários às partes interessadas	Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Publicações	Contextualização	Temas, A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
Situação D. fase final onde ainda é possível recolher a opinião	Levantamento junto das autoridades responsáveis	Contextualização	Temas, A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Sítios na internet	Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Inquéritos e questionários às partes interessadas	Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Publicações	Contextualização	Temas, A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
Situação E. depois do processo ter terminado	Levantamento junto das autoridades responsáveis	Contextualização	Temas, A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Sítios na internet	Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G
	Publicações	Contextualização	Temas, A e C
		Descrição do problema	Tema B
		Evolução do processo	Temas D, E, F, G

